



ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Mestrado em Gestão

Especialização – Sector Público Administrativo

Dissertação

A mudança nos modelos de gestão das organizações públicas locais:
Dos serviços municipalizados às empresas municipais/multimunicipais

Elaborada por:

Abilino José Oliveira Lapa da Costa

Orientador:

Profª Doutora Arminda Maria Ramos Neves

Évora
Outubro 2011



ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

Mestrado em Gestão

Especialização – Sector Público Administrativo

Dissertação

A mudança nos modelos de gestão das organizações públicas locais:
Dos serviços municipalizados às empresas municipais/multimunicipais

Elaborada por:

Abilino José Oliveira Lapa da Costa

Orientador:

Prof^a Doutora Arminda Maria Ramos Neves

Évora
Outubro 2011

AGRADECIMENTOS:

À minha estimada orientadora Prof^a Doutora Arminda Neves, que sempre cuidou de me guiar no bom sucesso deste trabalho,

À minha querida esposa Susana Martins que sempre me motivou e incentivou este trabalho

e

Aos meus queridos Pais, Irmãos e Sogros que sempre apoiaram este trabalho.

Pela liberdade económica, o homem assegura o necessário para que o seu espírito se liberte de preocupações materiais e possa dedicar-se ao que existe de mais belo e de mais amplo; nenhum homem deve ser explorado por outro homem; ninguém deve, pela posse dos meios de produção e de transporte, que permitem explorar, pôr em perigo a sua liberdade de Espírito ou a liberdade de Espírito dos outros.

Agostinho da Silva (1999 in *Textos e Ensaios Filosóficos*)

RESUMO:

A mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais de abastecimento de água e saneamento de água residual é analisada neste trabalho que pretende estudar a transformação de serviços municipalizados em empresas municipais e concessionárias procurando encontrar as razões que influenciam a decisão política que concretiza essa mudança.

Este trabalho realiza um enquadramento legislativo, organizacional e estratégico da actividade das organizações. A investigação empírica incidu na avaliação do desempenho económico e nas decisões dos membros dos órgãos municipais que promoveram a mudança destas organizações.

A investigação permite inferir do melhor desempenho económico de serviços municipalizados e empresas municipais, face às empresas concessionárias. Como razão mais invocada, os órgãos municipais referem a melhoria da capacidade de gestão.

Este trabalho pretende contribuir para a compreensão das tendências legais, económicas, organizacionais e estratégicas no sector das águas, tendo presente a importância deste bem essencial “água” na vida das populações.

Palavras-Chave: Serviços Municipalizados, Empresas Municipais e Concessionárias, Modelos de Gestão, Sector das Águas

ABSTRACT:

The change in management models of public local organizations: From municipal services to municipal and multimunicipal companies

The change of management models of local public water supply and sanitation is analyzed in this work, which intends to study the transformation of municipal services in to municipal companies and concessionaires seeking the reasons that influence the political decision of that change.

This work holds a framework legislative, organizational, business and strategic for the activities of these organizations. The empirical research focused on the evaluation of economic performance and on the decisions of members of municipal bodies who promoted the change of these organizations.

The research infers a better economic performance of municipal services and companies face to concessionaires. As the most cited reason, the municipal bodies refer to the improving of management capacity.

This paper aims to contribute to the understanding of trends in legal, economic, organizational and strategic in the water sector, bearing in mind the importance of this essential good – water – in people's lives.

Key-words: Municipal Services, Municipal Companies and Concessionaires, Management Models, Water Services

LISTA DE ABREVIATURAS	viii
LISTA DE TABELAS.....	xi
LISTA DE GRÁFICOS.....	xi
CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO.....	1
I-1) ENQUADRAMENTO	1
I-2) JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA.....	2
I-3) DEFINIÇÃO DA QUESTÃO OU PROBLEMA.....	2
I-4) OBJECTIVOS GERAIS E OBJECTIVOS ESPECÍFICOS.....	2
I-5) HIPÓTESE.....	3
I-6) ESTRUTURA DO TRABALHO.....	3
CAPÍTULO II: METODOLOGIA.....	5
II-1) AVALIAÇÃO ECONÓMICA.....	6
II-2) AVALIAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES MUNICIPAIS.....	6
CAPÍTULO III: ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
III-1) MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PRIVADA	7
a) O conceito de gestão pública.....	7
b) O conceito de modelos de gestão	9
III-2) SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS.....	11
a) Os conceitos teóricos	11
b) O conceito constitucional	13
c) O conceito comunitário.....	13
d) O conceito legislativo.....	15
III-3) O QUADRO LEGAL DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS.....	16
a) O desenvolvimento legal das atribuições e competências dos municípios	16
b) A Lei do funcionamento dos órgãos das autarquias locais.....	16
III-4) SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS.....	17
a) Os conceitos teóricos	18
b) O Código Administrativo.....	21
III-5) EMPRESAS MUNICIPAIS E MULTIMUNICIPAIS.....	21
a) Os conceitos teóricos	22
b) A Lei de sector empresarial local	23
III-6) RESUMO.....	27

CAPÍTULO IV: ENQUADRAMENTO DO SECTOR DA ÁGUA E SANEAMENTO	29
IV-1) DINÂMICA ORGANIZACIONAL	29
IV-2) DINÂMICA LEGISLATIVA	33
a) O Decreto-Lei 194/2009	33
b) O Decreto-Lei 90/2009	37
IV-3) DINÂMICA AMBIENTAL	38
a) Os documentos de organizações internacionais	38
b) Os documentos de organizações comunitárias	39
c) Os documentos de organizações nacionais	41
IV-4) ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS LOCAIS	41
CAPÍTULO V: A MUDANÇA NA ESTRATÉGIA E NOS MODELOS DE GESTÃO	43
V-1) DINÂMICA TEÓRICA	43
a) A nova gestão pública e o modelo de agência	44
b) A governação em rede e o modelo de parceria	46
V-2) DINÂMICA LEGISLATIVA	49
a) O Decreto-Lei 305/2009	49
V-3) DINÂMICA ESTRATÉGICA E POLÍTICA	51
a) A atribuição municipal	51
b) A abertura à iniciativa privada da concessão municipal	53
c) O co-financiamento comunitário: FEDER e Fundo de Coesão	57
d) Plano Estratégico de Abastecimento Água e Saneamento Águas Residuais 2000-2006	63
V-4) PLANO ESTRATÉGICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS 2007-2013	66
a) O Papel do PEAASAR 2007-2013	66
b) A estratégia, objectivos e medidas do PEAASAR 2007-2013	67
c) O papel do PEAASAR na definição de modelos de gestão	68
d) A concentração de organizações prestadoras dos serviços de águas	68
e) O papel da empresa Águas de Portugal e do Estado no PEAASAR	70
V-5) RESUMO	70
CAPÍTULO VI: AVALIAÇÃO ECONÓMICA COMPARATIVA DOS MODELOS DE GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS LOCAIS	73
VII-1) SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS	74
a) Análise do equilíbrio financeiro a curto prazo (liquidez geral)	75
b) Análise do equilíbrio financeiro a médio longo prazo (solvabilidade)	76

VII-2) EMPRESAS MUNICIPAIS E EMPRESAS CONCESSIONARIAS.....	77
a) Análise do equilíbrio financeiro a curto prazo (liquidez geral).....	77
b) Análise do equilíbrio financeiro a médio longo prazo (solvabilidade)	79
VII-3) OUTROS INDICADORES DE DESEMPENHO ECONÓMICO	81
a) Análise da robustez financeira (autonomia financeira).....	81
b) Análise da evolução económica e financeira (resultado líquido do exercício) ..	83
VII-4) SÍNTESE DA DINÂMICA ECONÓMICA.....	87
CAPÍTULO VIII: ANÁLISE DA DECISÃO PARA A MUDANÇA NOS MODELOS DE GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS LOCAIS	89
VIII-1) HIPÓTESE	89
VIII-2) TENDÊNCIAS GERAIS DOS MODELOS DE GESTÃO	90
a) Os modelos de gestão relatados por entidades públicas	90
b) Os novos modelos de gestão: delegada e concessionada	92
c) Outros dados dos novos modelos de gestão	93
VIII-3) ANÁLISE DAS DELIBERAÇÕES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS QUE CRIEM EMPRESAS MUNICIPAIS OU CONCESSIONEM OS SERVIÇOS DAS ÁGUAS ⁹⁵	
VIII-4) ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	96
a) As decisões políticas na mudança dos modelos de gestão	98
b) Os tipos das organizações objecto da mudança dos modelos de gestão	99
c) Os tipos de mudança dos modelos de gestão	100
VIII-5) AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	103
a) A evolução de serviços municipalizados para empresas municipais.....	103
b) A evolução para empresas municipais por fundamento de gestão	103
c) A decisão política na evolução das organizações das águas.....	104
CAPÍTULO IX: CONCLUSÕES	105
IX-1) VERIFICAÇÃO DOS OBJECTIVOS DO ESTUDO	105
IX-2) CONFRONTO DO DESEMPENHO ECONÓMICO E A VONTADE POLÍTICA ..	106
IX-3) CONCLUSÕES	109
IX-4) CONSTRANGIMENTOS	111
IX-5) PISTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA.....	111
BIBLIOGRAFIA	113

LISTA DE ABREVIATURAS

APDA – Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas

APRH – Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos

CA – Código Administrativo

CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Centro

CCE – Comissão das Comunidades Europeias

CdCE – Conselho das Comunidades Europeias

CdE – Conselho da Europa

CE – Comissão Europeia

CGD – Caixa Geral de Depósitos

CES – Conselho Económico e Social

CM – Câmara Municipal

CNFC – Coordenação Nacional do Fundo de Coesão

DAR – Diário da Assembleia da República

DG – Diário do Governo

DGAL – Direcção Geral das Autarquias Locais

DGDR – Direcção Geral do Desenvolvimento Regional

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

DPP – Departamento Prospectiva e Planeamento

EM – Empresa Municipal

EPAL – Empresa Portuguesa de Águas Livres

ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos

FC – Fundo de Coesão

FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

IFDR – Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional

INA – Instituto Nacional de Administração

INAG – Instituto Nacional da Água

INE – Instituto Nacional de Estatística

INSAAR – Inventário Nacional de Sistemas de Abastecimento de Água e Águas Residuais

InterM – Intermunicipal

IRAR – Instituto Regulador de Águas e Resíduos

JOCE – Jornal Oficial das Comunidades Europeias

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

MAMAOT – Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território

MAOT – Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território

MAOTDR – Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional

MEPAT – Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

MPAT – Ministério do Planeamento e Administração do Território

NUTS – Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas

ONU – Organização das Nações Unidas

PDR – Plano de Desenvolvimento Regional

PEAASAR – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais

PGR – Procuradoria-Geral da República

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPP – Parceria Público-Pública

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autárquicas Locais

POVT – Programa Operacional “Valorização do Território

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

SM – Serviço Municipalizado

SNC – Sistema de Normalização Contabilística

TC – Tribunal de Contas

TCE - Tribunal de Contas Europeu

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

WATECO – WATer ECOnomics Working Group

WWAP – World Water Assessment Programme

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Tipo e características das organizações públicas locais.....	42
Tabela 2: Evolução do nível de atendimento dos serviços das águas	62
Tabela 3: Co-financiamento comunitário do Fundo de Coesão.....	62
Tabela 4: Desempenho financeiro de serviços municipalizados a curto prazo	75
Tabela 5: Desempenho financeiro de serviços municipalizados a médio e longo prazo	76
Tabela 6: Desempenho financeiro de empresas municipais e intermunicipais a curto prazo.....	78
Tabela 7: Desempenho financeiro de empresas concessionárias a curto prazo.....	79
Tabela 8: Desempenho financeiro de empresas municipais e intermunicipais a médio e longo prazo .	79
Tabela 9: Desempenho financeiro de empresas concessionárias a médio e longo prazo	80
Tabela 10: Desempenho da robustez financeira de serviços municipalizados	81
Tabela 11: Desempenho da robustez financeira de empresas municipais.....	82
Tabela 12: Desempenho da robustez financeira de empresas concessionárias	83
Tabela 13: Desempenho dos resultados anuais de serviços municipalizados	84
Tabela 14: Desempenho dos resultados anuais de empresas municipais	85
Tabela 15: Desempenho dos resultados anuais de empresas concessionárias.....	86
Tabela 16: Síntese do desempenho económico e financeiro das organizações do sector	87
Tabela 17: Síntese de robustez financeira e evolução económica das organizações	88
Tabela 18: Síntese da evolução económica e financeira das concessões multimunicipais	88
Tabela 19: Modelos de gestão relatados por entidades públicas	91
Tabela 20: Distribuição territorial e populacional por modelos de gestão	92
Tabela 21: Deliberações de órgãos municipais.....	96
Tabela 22: Confronto económico e político	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Os novos modelos de gestão por situação inicial das organizações.....	92
Gráfico 2: A população nos novos modelos de gestão pela situação inicial das organizações....	93
Gráfico 3: A distribuição territorial dos novos modelos de gestão	94
Gráfico 4: A distribuição temporal dos novos modelos de gestão pela data de contrato.....	95
Gráfico 5: Os tipos de fundamento das deliberações de órgãos municipais	98
Gráfico 6: Os tipos de organizações objecto das deliberações de órgãos municipais	99
Gráfico 7: Os tipos de mudança dos modelos de gestão	101
Gráfico 8: Os tipos de mudança dos modelos de gestão por principal fundamento	102
Gráfico 9: O fundamento de gestão e os resultados do desempenho das empresas municipais...	107
Gráfico 10: Outros fundamentos e outros resultados em outras empresas municipais	108
Gráfico 11: Outros fundamentos e outros resultados em outras empresas concessionadas...	109

CAPÍTULO I: INTRODUÇÃO

A mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais responsáveis pelo abastecimento de água e saneamento de água residual é o tema deste trabalho que pretende investigar a motivação dos responsáveis por essas organizações para a transformação dos serviços municipalizados em empresas municipais ou empresas concessionadas.

Este trabalho integra um enquadramento teórico, da gestão pública, do serviço público e das organizações estudadas, uma análise ao quadro legislativo onde se desenvolve a acção das organizações públicas locais, uma exposição sobre o planeamento estratégico dos sectores das águas, uma avaliação ao desempenho económico dessas organizações, e uma investigação sobre a motivação dos membros dos órgãos municipais em promover a mudança de modelos de gestão.

I-1) ENQUADRAMENTO

O direito a água potável e ao saneamento está considerado como direito humano ¹(ONU,2010,p.1) que, embora implícito como parte do direito à vida ²(DR,1978,p.489; JOCE,2000a,p.9; DR,2005,p.4645), se encontra consagrado como fundamental à vida e saúde e como indispensável à dignidade da vida humana ³(ONU,2003,p.1), devendo ser usufruído de acordo com os objectivos do desenvolvimento sustentável e com as necessidades das gerações futuras ⁴(CdE,2001,p.1).

O exercício deste direito, de acordo com estes normativos, deve incluir a participação dos cidadãos nas decisões das organizações responsáveis ⁵(DR,1978,p.490; JOCE,2000a,p.17; DR,2005,p.4643) como demonstração do direito de participação, de associação e de expressão. A utilização deste recurso natural essencial à vida tem vindo a ser objecto de diferentes modos de disponibilização, sob responsabilidade ou supervisão de organizações públicas, pois assim se julga proteger o acesso universal a este direito e a esta necessidade fundamental à existência humana ⁶(DR,2005,p.4656; DR,2005a,p.7283; JOCE,2000,p.12; ONU,2003,p.8) (Pato,2008,p.5).

¹ Ponto 1 da Declaração de 26 de Julho de 2010 da Assembleia-geral da Organização das Nações Unidas

² Artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos; Artº 2º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Artº 24º da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

³ Ponto 1 do Comentário 15 de 29 Novembro 2002 do Comité Direitos Económicos Sociais Culturais - ONU

⁴ Ponto 1 da Recomendação Rec(2001)14 (Carta Europeia de Recursos Hídricos do Concelho da Europa)

⁵ Artigo 21º da Declaração Universal dos Direitos Humanos; Artigos 36º e 37º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e Artigos 9º e 48º da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

⁶ Artigo 81º alínea n) Constituição República Portuguesa, Artigo 5º Lei 58/2005, Artigo 8º nº 3 Directiva 2000/60/CE e Ponto 20 e seguintes do Comentário 15 de 29 Novembro 2002 do Comité de Direitos Económicos Sociais Culturais - ONU

I-2) JUSTIFICAÇÃO DA ESCOLHA

A mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais é um tema que suscita a curiosidade dum cidadão em interpretar as motivações políticas de realizar o interesse público.

I-3) DEFINIÇÃO DA QUESTÃO OU PROBLEMA

O interesse da investigação reside na avaliação dos modos de prestação dum serviço público, pois os modelos de gestão de organizações públicas locais responsáveis pelo abastecimento de água e saneamento de águas residuais, enunciados teoricamente e vertidos em enquadramento legal, demonstram um modo de organização e uma estrutura política e económica de desenvolvimento do povo dum território. Esta organização e estrutura são questionadas pela mudança de exigências sociais, ambientais, económicas e políticas, provocando a transformação das formas de actuação dessas organizações públicas e colocando o problema da identificação das motivações e do modo como se efectua esta mudança dos modelos de gestão.

I-4) OBJECTIVOS GERAIS E OBJECTIVOS ESPECÍFICOS

O trabalho tem como objectivo geral avaliar a transformação do modelo de gestão característico dos serviços municipalizados, de matriz legal/burocrática de serviço público, para o modelo de gestão das empresas municipais/multimunicipais de matriz comercial de mercado.

Por objectivos específicos pretende-se analisar as alterações legislativas sobre novas formas de organizações públicas locais, analisar a capacidade económica das organizações através de indicadores e analisar as suas estratégias externas e internas de acção, para finalmente contribuir para uma avaliação da viabilidade dos vários modelos de gestão destas organizações, face às exigências sociais, ambientais, económicas e políticas postas à sua acção.

I-5) HIPÓTESE

Colocado o problema da motivação da mudança dos modelos de gestão, adianta-se por hipótese uma motivação política. Para Amaral (2001,p.45) a política tem por fim definir o interesse geral da colectividade e por objecto as grandes opções que o País enfrenta ao traçar os rumos do seu destino colectivo. As exigências ambientais (de melhor uso e racionalização de recursos naturais), as exigências económicas (de melhor uso e procura de melhores formas de gestão de recursos financeiros e as exigências sociais (de melhor responsabilização de gestão e melhor qualidade na prestação dum serviço público) convergem, realizando as opções da definição e prossecução dos interesses essenciais da colectividade (Sousa e Matos,2006,p.36), para razões políticas como fonte da mudança do modelo de gestão das organizações públicas locais.

I-6) ESTRUTURA DO TRABALHO

O trabalho consistirá na análise de textos com carácter científico elaborados por especialistas de gestão das organizações, enquanto planificadores do desenvolvimento de estruturas e equipamentos essenciais à vida humana, como são os sistemas de abastecimento de água e saneamento de esgotos e textos com carácter normativo elaborados pelo legislador, quer enquanto regulador dos comportamentos em sociedade, quer como interprete da vontade dos representantes das populações em mostrar outros caminhos organizacionais para a satisfação das necessidades colectivas e interesses legítimos dessas populações.

Assim, pretende-se reservar um capítulo para a revisão da literatura sobre os temas de modelos de gestão público e privados, serviços municipalizados e empresas municipais. No capítulo quarto far-se-á um enquadramento do sector da água e saneamento nos domínios legislativo e ambiental. Pretende-se que o capítulo quinto possa fornecer pistas que justifiquem a mudança do modelo de gestão dos serviços municipalizados para empresas municipais. O sexto capítulo ocupará o estudo da avaliação comparativa histórica de carácter económico dos modelos de gestão com base em indicadores de equilíbrio financeiro. No sétimo capítulo será apresentada a investigação realizada com base em deliberações municipais com a respectiva análise dos dados obtidos. O último capítulo comportará o confronto entre a avaliação económica e as decisões municipais, bem como as conclusões e as perspectivas de investigação futura.

CAPÍTULO II: METODOLOGIA

Esta investigação terá por sujeitos um conjunto de organizações públicas locais, como serviços municipalizados, empresas municipais/multimunicipais, visando-se uma análise das organizações com a maior abrangência possível.

Como metodologia ou como e onde será realizada a pesquisa (Silva e Menezes,2005,p.32) ou o conjunto de etapas ordenadas para investigação dum fenómeno (Silva e Menezes,2005,p.23) e com uma forte aposta na interdisciplinaridade entre disciplinas jurídicas (pela interpretação do enquadramento jurídico enquanto veículo das vontades e necessidades colectivas) e disciplinas de gestão (pela avaliação do desenvolvimento das estratégias e da actuação das organizações), este trabalho visa a análise de informação relevante (para o tema da mudança nas organizações públicas) em especial a legislação sobre organizações de abastecimento de água e saneamento de água residual, o desempenho económico/financeiro dessas organizações, e os dados obtidos das deliberações dos órgãos que concretizam os fundamentos das razões políticas para a mudança.

Da legislação pretende-se avaliar como as organizações, através dos instrumentos de gestão nela previstos, prosseguem o interesse público e as necessidades das populações. Na análise legislativa propõe-se contrapor as estruturas dos novos modelos de gestão propostos com as formas organizacionais existentes identificando características e avaliando a adequação às necessidades dos clientes e outros intervenientes.

Do desenvolvimento económico/financeiro pretende-se avaliar, através de indicadores, o equilíbrio financeiro e a viabilidade económica das organizações. Na análise económica propõe-se comparar os resultados financeiros de novas organizações com os dados económicos de serviços existentes através de indicadores de equilíbrio financeiro e da capacidade de responder às exigências do sector.

Da informação compilada das deliberações pretende-se avaliar a conformidade da hipótese inicial, antecedida dum quadro de tendências gerais baseado em informação de entidades públicas. Na análise estratégica propõe-se analisar o ambiente organizacional e enquadrar as mudanças organizacionais propostas para as organizações estudadas, concluindo com a avaliação dos fundamentos da motivação política nas variáveis ambientais, sociais e económicas.

II-1) AVALIAÇÃO ECONÓMICA

Esta investigação incidiu sobre os documentos de prestação de contas disponibilizados nas páginas electrónicas das organizações, em especial o Balanço, acolhendo por bons os valores dos rácios indicados expressamente pelas entidades relatantes – procedendo contudo ao seu cálculo – tendo calculado os restantes valores não indicados expressamente, e considerou, como valor a considerar por cada organização e pelo conjunto de organizações a média dos valores indicados pelas organizações ou calculados a partir da informação constante nos Balanços de forma a obter um valor médio dum grupo de organizações agrupadas segundo os modelos de gestão directa (serviços municipalizados), gestão delegada (empresas municipais) e gestão concessionada (entidades concessionárias). Os registos referem-se ao número de documentos de prestação de contas pesquisados e quais os exercícios anuais considerados, e indicando-se também a origem dos dados.

Após análise, de produção própria, a informação colhida na presente investigação será confrontada com a informação de referência teórica e com a informação do regulador do sector das águas. Apesar de algumas das organizações responsáveis pelo abastecimento de água e saneamento de águas residuais, sujeitas à presente investigação, poderem ter por objecto social também a recolha e tratamento de resíduos sólidos e a gestão de espaços de protecção ambiental e por não ser possível distinguir essas actividades nos documentos de prestação de contas, foi considerado o total de dados da entidade, vista a predominância do sector das águas nas contas das mesmas.

II-2) AVALIAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES MUNICIPAIS

Na presente investigação, após a pesquisa e recolha das decisões expressas em acta das deliberações dos órgãos municipais, em especial da câmara municipal, procede-se à elaboração duma tabela que permita a exposição dos dados que servirão de base à análise dos resultados que será acompanhada de gráficos para uma melhor percepção dos resultados. Este estudo considera as decisões expressas pela maioria dos membros dos órgãos municipais.

Os resultados expostos na tabela obtida na investigação contemplam um resumo das deliberações, onde, podendo ser cumulativos, se transcrevem os principais motivos invocados na decisão, da qual, em produção própria, se extrai um tipo de deliberação conforme os seguintes critérios:

- i) qualidade, se os motivos invocados se centram na melhoria da qualidade da prestação do serviço;
- ii) investimento, quando prevalece a necessidade da organização em melhorar as infra-estruturas;
- iii) gestão, quando os responsáveis perspectivam melhorias na utilização de recursos disponíveis.

CAPÍTULO III: ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Este capítulo pretende introduzir algumas das referências bibliográficas que serão expostas neste trabalho e o desenvolvimento teórico dos principais conceitos e abordagens que, sobre a gestão das organizações públicas locais, a investigação de carácter científico tem produzido.

Através de referências multidisciplinares, procura-se a fundamentação teórica e a exposição do conhecimento publicado (Silva e Menezes,2005,p.37) que permita enquadrar a investigação e sustentar as conclusões que este trabalho visa demonstrar.

III-1) MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA E PRIVADA

Os processos pelos quais os responsáveis de uma organização aplicam os diferentes recursos humanos, materiais, financeiros, organizacionais, ambientais, legais e políticos, visando cumprir a missão, realizar a visão e atingir os objectivos propostos dessa organização, ou seja, a gestão, têm sido objecto de abundante análise teórica.

A definição de gestão é essencial, pois neste trabalho pretende-se avaliar os processos de gestão e os seus resultados face às exigências colocadas às organizações públicas locais em estudo, em especial os recursos disponíveis e as suas diferentes utilizações.

a) O conceito de gestão pública

Partindo do conceito de função da gestão como a identificação de prioridades, a atribuição de recursos, a direcção de actividades e o controlo de resultados(Giles e Stansfield,1980), e da noção de gestão como o processo de se obter resultados (bens ou serviços) com o esforço dos outros (Teixeira,2005,p.3), ou como a prossecução colectiva e conjugada de objectivos organizacionais ou como tentativa de obter resultados úteis nas organizações (Pereira,2000,p.84), Santos (2008,p.27) define gestão como:

o processo de coordenação e integração de recursos, tendente à consecução dos objectivos estabelecidos, através do desempenho das actividades de planeamento, organização, direcção e controlo.

Aprofundando o conceito de gestão pública, esta pode entender-se por gestão da propriedade e do poder das entidades públicas que Carvalho (2009,p.46) traduz pelo conjunto de meios que visam prosseguir fins definidos no nível político e que Neves (2002a,p.172) considera como:

uma acção consciente que conduza o desenvolvimento da organização pública, provocando adaptações à evolução do contexto envolvente e mantendo um grau de coesão interna capaz de garantir a concretização das finalidades organizacionais, tal como são percepcionadas como possíveis e desejáveis em cada conjuntura.

Por outro lado, pode-se ainda considerar outra vertente (Lacerda, 1994):

a gestão pública administrativa, ou seja os actos, acções e omissões que sejam oriundos de reacções jurídicas administrativas ou só sejam compreensíveis e juridicamente relevantes no âmbito de uma relação jurídica administrativa.

Continuando com fragmentos de decisões judiciais, em Pestana (1981):

actos de gestão pública, os que se compreendem no exercício de um poder público, integrando, eles mesmos, a realização de uma função pública da pessoa colectiva, independentemente de envolverem ou não o exercício de meios de coerção e independentemente, ainda, das regras, técnicas ou de outra natureza, que na prática dos actos devam ser observadas.

Em Campos (2004,p.69) as políticas públicas são aplicadas através dos instrumentos da gestão pública, que está vinculada a valores democráticos de pluralismo, independência, imparcialidade e igualdade. A gestão pública cumpre as determinações da decisão política mas sem atentar contra o sistema de valores, pois se a política cuida da estratégia e faculta suportes teóricos e limites de objectivos e efeitos, a gestão pública coloca a ênfase na eficiência, qualidade e criação de valor, considerando a racionalidade e funcionalidade como valores assentes. A gestão pública conta mais com o processo – competências e recursos – e com mais informação gera melhor decisão, sendo essencial procurar resultados e ter por tarefa principal definir objectivos e procurar alcançá-los.

Finalmente, em tradução própria, uma noção simples mas definitiva (Lynn, Jr,2001,p.2):

o sentido comum da gestão pública é relativamente simples. Bons gestores públicos, independentemente da sua posição particular ou responsabilidades, são homens e mulheres com o temperamento e as habilidades para organizar, motivar e orientar as acções dos outros dentro e fora do “governo” para a criação e realização dos objectivos que justificam o uso da autoridade pública.

b) O conceito de modelos de gestão

Da noção de modelo como esquema abstracto que permite estudar o funcionamento duma situação (Madureira,1990,p.68), a descrição da atribuição dos vários recursos disponíveis duma organização é sumariamente conceptualizada na literatura portuguesa, sendo bastante usada a expressão modelos de gestão que Cardoso (2008,p.38) define como:

uma representação da realidade que descreve as relações entre diferentes elementos de gestão duma organização e tem a capacidade de prever o impacto nas modificações desses elementos.

Rodriguez y Rodrigues (2001 cit. por Coletta et al.,2002,p.8) desenvolve esta noção como:

apresentação de forma estruturada e organizada de como ocorre a integração entre os seus sistemas internos, formais e informais, que fazem com que seja assegurado o atendimento às estratégias de negócio suportadas pelas pessoas dentro de uma organização formal de poder e sistemas.

Considerando os modelos de gestão pública, Rodrigues (2009,p.38) sugere como modos de disponibilização da produção de bens e serviços públicos: i) o governo assume o provimento à população; ii) o governo contrata/concessiona a privado essa actividade, ou o governo cria sociedades comerciais; iii) o governo celebra parcerias com entidades públicas. Surgem três modelos de gestão: a hierarquia ou a produção de bens e serviços com relações de autoridade em organizações burocráticas; o mercado ou o fornecimento de bens e serviços ocorre no mercado em espírito de concorrência e competitividade esperando adoptar soluções mais eficientes; e a rede de parcerias ou a criação de entidades externas em colaboração visando resolver necessidades sociais.

Desrieux (2006,p.533), em tradução própria, tipifica três modos de gestão segundo a renegociação de contratos de gestão: i) a parceria público privada (de tipo anglo-saxão) de gestão privada dos direitos de propriedade e de controlo, em que o investimento privado não previsto no contrato inicial, para redução de custos, não carece da intervenção da autoridade pública, podendo pedir uma renegociação pela melhoria da qualidade do serviço para a igual repartição do lucro criado; ii) a delegação do serviço público (praticada em França) em que a diferença reside na possibilidade da autoridade pública puder impor a renegociação do contrato visando a partilha dos benefícios; iii) a gestão pública do serviço em que os direitos de propriedade e controlo estão afectos à autoridade pública sendo que o gestor público, apercebendo-se da possibilidade de investimento mas não sendo o proprietário, não alcança qualquer benefício em negociar uma parte do lucro.

Em tradução própria e com base geográfica Wackerbauer (2008,p.3) expõe três modelos de gestão: i) em Inglaterra e Gales encontra-se a privatização total com a propriedade das infra-estruturas e da operação do serviço na responsabilidade do sector privado; ii) de França surge a privatização pela delegação pela transferência da responsabilidade da operação do serviço para o operador privado mas a responsabilidade da prestação do serviço permanece nos municípios que podem escolher entre a gestão directa ou o contrato de gestão de operação do serviço a empresas privadas; iii) na Alemanha, de forte tradição de administração municipal, a única opção legal é a privatização da propriedade de infra-estruturas e da prestação do serviço, preferindo a regulação de interesses privados por entidades de fiscalização. Bau (1998,p.3) acompanha esta leitura.

Noutro desenvolvimento Rocha (2000,p.6) considera que a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão com o qual se harmoniza, com o qual constitui um todo, assentando em iguais pressupostos e obedecendo ao mesmo paradigma. O autor sugere que o modelo tradicional de administração legal-burocrática corresponde ao Estado liberal, com controlo do poder político, de base hierárquica e burocrática, de funcionários neutrais, visando o interesse geral.

O autor (2000,p.8) segue com o modelo de administração profissional, que serve de interface entre a sociedade e o sistema político, sem separação em administração e política, condicionando o relacionamento dos cidadãos com o sistema político-administrativo de larga intervenção social.

O autor (2000,p.10) apresenta o modelo de gestão pública com a redução do tamanho do sector público e de concentração do poder, reforçando as decisões centrais e os instrumentos da decisão política e desaparecendo a autonomia da autoridade local e a dicotomia política/administração, com a nomeação política de altos cargos dirigentes. Considera que a teoria da escolha pública assume que o mercado serve melhor o interesse público, que em Dias e Oliveira (2008,p.9) é o complexo de interesses duma comunidade de tal importância que da sua satisfação resulta o equilíbrio dessa comunidade, e em Sousa e Matos (2006,p.205) é distinto do interesse privado e é definido na lei.

Por fim, Rocha (2000,p.12) aborda a escola managerial que apela á descentralização, de redução de níveis intermédios e da possibilidade do gestor profissional poder tomar iniciativas sem controlo do poder político. Pela regulação o gestor decide como implementar programas sem restrições das leis, e pela delegação de competências a definição de políticas será genérica o suficiente a permitir a flexibilidade de gestão cuja responsabilidade será aferida pelos clientes do serviço público.

O autor (2000,p.15) conclui com o modelo de governação, cuja tarefa do governo é de mediador dos vários actores do processo político, de integrador da diversidade e de orientador de dinâmicas sociais, procurando solucionar conflitos e promover a colaboração entre diferentes actores.

III-2) SERVIÇOS PÚBLICOS LOCAIS

O serviço público é definido, enquanto serviço administrativo, por Caetano (2003,p.216) como:

o modo de actuar da autoridade pública a fim de facultar , por modo regular e contínuo, a quantos deles careçam, os meios idóneos para satisfação duma necessidade colectiva individualmente sentida.

Num conceito clássico (Duguit, cit. por Alte,2007,p.92) serviço público é toda a actividade cuja realização é assegurada, regulada e controlada por governantes sendo indispensável à realização e desenvolvimento social e não pode ser levada a termo senão pela força governante.

Num entendimento mais recente, serviço público é referido por Moreira (2009,p.1) como:

prestações organizadas e proporcionadas pelo poder público aos particulares, destinadas a satisfazer necessidades colectivas essenciais susceptíveis de fruição individual.

a) Os conceitos teóricos

A acção das organizações públicas numa circunscrição territorial visando a satisfação das necessidades das populações, pode ser vertida teoricamente, de forma resumida e com tradução própria, em Desrieux (2006,p.530) que afirma que os serviços públicos locais são definidos como o conjunto das missões de interesse geral a cargo de uma colectividade pública territorial.

No mesmo sentido, Constâncio (2006,p.9) disciplina que, no âmbito do Estado prestador:

surge o conceito de serviços públicos, enquanto actividades de interesse geral que o Estado toma a seu cargo, directa ou indirectamente, por entender que tais actividades, designadamente económicas, se traduzem na satisfação de necessidades colectivas e não podem ficar na disponibilidade de particulares, devendo ser desenvolvidas de forma diferente da que resulta da livre iniciativa privada.

Noutra perspectiva e valorizando a vertente orgânica da Administração Pública, em Amaral (2001,p.619) postula-se que serviços públicos são as organizações humanas criadas no seio de cada pessoa colectiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direcção dos seus órgãos. São classificados em unidades funcionais (segundo os fins) e em unidades de trabalho (segundo a actividade) que serão operativos ou instrumentais (Amaral,2001,p.621).

Noutra óptica Caupers (2002,p.104) define serviço público organizativo como micro organização de forma estática de repartição de missões vocacionada ao preenchimento de fins da colectividade.

Numa concepção inovadora, Alte (2007,p.100) conclui ser o serviço público uma actividade destinada a produzir bens ou serviços de interesse geral, que reclamam a aplicabilidade dum regime específico e que implicam para o Estado, em alguma medida, a manutenção da obrigatoriedade na sua prestação. A sua finalidade é a satisfação de necessidades e interesses gerais que a população sente como essenciais e básicos face aos padrões de qualidade de vida.

Araújo (2003,p.1) observa que o modelo de organização e actividade dos municípios orienta-se por princípios que estão subjacentes à maioria das organizações públicas assentando no modelo burocrático de organização, pois as actividades são integradas na organização de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e conforme um sistema impessoal de regras. O autor, contudo, prevê importantes alterações na estrutura e funcionamento dos municípios, dada a expressão crescente do associativismo municipal, dada a opção na empresarialização das suas actividades e dada a participação de cidadãos e o alargamento da intervenção municipal.

Costa, Pereira e Blanco (2006,p.205), numa vertente contabilística, observam que um serviço municipal é um departamento dentro da câmara sem qualquer autonomia face a esta. A gestão e contabilidade do serviço estão sujeitas a todos os formalismos e controlos da restante actividade administrativa da câmara, não sendo autonomizadas as suas contas das contas da autarquia.

Por fim, Amaral (2001,p.499) teoriza que as decisões dos órgãos municipais devem ser estudadas e executadas através dos serviços pertencentes ao município que, em sentido amplo, serão os serviços municipalizados e os serviços municipais em sentido restrito, e que, não dispondo de autonomia, são directamente geridos pelos órgãos dos municípios.

b) O conceito constitucional

A Constituição da República Portuguesa não apresenta um conceito de serviço público, contudo decorre do seu texto uma noção que agora se procura extrair. No âmbito de tarefas fundamentais, cabe ao Estado a promoção do bem-estar e qualidade de vida do povo e a efectivação de direitos económicos e sociais ⁷(DR,2005,p.4643) numa organização económica e social onde coexistem sectores público, privado e cooperativo de propriedade de meios de produção ⁸(DR,2005,p.4655). Incumbe ao Estado zelar pela eficiência do sector público, assegurar o funcionamento de mercados e garantir a defesa de direitos de consumidores ⁹(DR,2005,p.4655). Compete ao Governo - órgão superior da Administração Pública ¹⁰(DR,2005,p.4671)-, no exercício da actividade administrativa, dirigir os serviços da administração directa, superintender a administração indirecta e exercer a tutela a administração autónoma ¹¹(DR,2005,p.4673). A Administração Pública visa prosseguir o interesse público e o respeito pelos direitos dos cidadãos, com subordinação à lei e a princípios de igualdade e justiça, estruturada a evitar a burocratização, com aproximação às populações, com participação dos interessados, com formas de descentralização e desconcentração sem prejuízo da eficácia e unidade de acção, cujo processamento da actividade assegurará a racionalização de meios e a participação dos cidadãos na formação de decisões dos órgãos ¹²(DR,2005,p.4681).

Em produção própria, adiante-se uma leitura, de raiz constitucional, da noção de serviço público: estrutura que vise a promoção do bem-estar e qualidade de vida do povo e a efectivação de direitos económicos e sociais envolvendo sectores público, privado e cooperativo, que vise a prossecução do interesse público, o respeito pelos direitos e participação dos cidadãos e a subordinação à lei e que vise a eficiência e evitar a burocratização, com descentralização e racionalização de meios.

c) O conceito comunitário

No acervo comunitário não existe a expressão serviço público ou empresa pública (Campos e Campos, 2004,p.636) existindo a expressão comunitária “serviços de interesse económico geral”.

⁷ Artigo 9º alínea d) da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

⁸ Artigo 80º alínea b) da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

⁹ Artigo 81º alíneas c), f) e i) da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

¹⁰ Artigo 182º da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

¹¹ Artigo 199º alíneas d) da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005))

¹² Artº 266º e Artº 267 nº 1 nº 2 nº 5 da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

No Artigo 14º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia (JOUE,2010,p.53) surge a menção aos serviços de interesse económico geral, com relevo no conjunto de valores comuns da União e na promoção da coesão social e territorial, pelo que a União e os Estados-Membros zelaram para que funcionem em condições económicas que permitam cumprir as suas missões.

Em aditamento ao Artigo 14º deste Tratado, o seu protocolo nº 26 salienta a importância destes serviços de interesse económico geral nos valores comuns da União, reforçando o papel de várias autoridades públicas para que estes serviços atendam às necessidades dos utilizadores, a um elevado nível de qualidade, segurança, acessibilidade de preços e à igualdade de tratamento e à promoção do acesso e dos direitos dos utilizadores (JOUE,2010,p.308).

O Livro Verde sobre serviços de interesse geral é uma peça do acervo comunitário de debate para a conceptualização das organizações em estudo. O documento afirma a importância destes serviços, quer nos valores partilhados pelas sociedades europeias e do modelo europeu de sociedade, quer no papel de garantir maior qualidade de vida e ultrapassar problemas de exclusão social (CCE,2003,p.3). Em produção própria e com base neste texto comunitário, adiante-se uma definição, que a própria comunicação considera não desejável (CCE,2003,p.16): serviços de interesse geral abrangem serviços mercantis e não mercantis considerados de interesse geral - definido este como a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos ¹³(CCE,2003,p.3) - pelas autoridades públicas sujeitos a obrigações específicas de serviço público ¹⁴(CCE,2003,p.7) como o serviço universal, continuidade, qualidade do serviço, acessibilidade de preços, protecção do utilizador e do consumidor ¹⁵(CCE,2003,p.16). Estes serviços distinguem-se dos serviços económicos de interesse geral, que também têm obrigações de serviço público, pela actividade económica destes na oferta de bens ou serviços no mercado ¹⁶(CCE,2003,p.15).

Pela importância e pela autoria, cite-se o ponto 4 deste Livro Verde ¹⁷(CCE,2003,p.3):

Os serviços de interesse geral estão no cerne dos debates políticos. Com efeito, incidem na questão central do papel das autoridades públicas numa economia de mercado, garantindo, por um lado, o bom funcionamento do mercado e o cumprimento das regras por parte de todos os intervenientes e, por outro lado, salvaguardando o interesse geral, em especial a satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos e a preservação dos bens públicos sempre que o mercado não logra garanti-lo.

¹³ Ponto 4 do Livro Verde dos serviços de interesse geral (COM(2003) 270 final)

¹⁴ Ponto 16 do Livro Verde dos serviços de interesse geral (COM(2003) 270 final)

¹⁵ Ponto 49 do Livro Verde dos serviços de interesse geral (COM(2003) 270 final)

¹⁶ Ponto 44 do Livro Verde dos serviços de interesse geral (COM(2003) 270 final)

¹⁷ Ponto 4 do Livro Verde dos serviços de interesse geral (COM(2003) 270 final)

Com base no debate lançado pelo Livro Verde foi elaborado o Livro Branco sobre os serviços de interesse geral (CCE,2004) que reforça a responsabilidade das autoridades públicas e da União.

Uma definição de serviços de interesse geral encontra-se em Alte (2007,p.106) como actividades de serviços comerciais, económicas, ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas e sujeitas a obrigações de serviço público, ou em Moreira e Marques (2003,p.63) como nova “versão” dos tradicionais serviços públicos mediante os quais os poderes públicos garantiam a todos os cidadãos um núcleo de serviços essenciais á vida, fornecidos directamente pelos poderes públicos, mediante organismos específicos ou empresas privadas delegatárias ou concessionárias. Outra noção de serviço de interesse geral (água, saneamento, resíduos) ou a actividade económica que os Estados submetem a obrigações de serviço público para garantir serviços de qualidade a preços acessíveis aos cidadãos, sobre o princípio da acessibilidade, igualdade, universalidade, continuidade (Constâncio,2006,p.10). Por fim, Campos e Campos (2004,p.639) sustentam que a gestão dum serviço de interesse económico geral resulta dum acto do poder público e implica o exercício de competências que normalmente incumbiriam ao Estado ou outros entes públicos.

d) O conceito legislativo

O legislador ordinário não fornece noções de serviços públicos mas a Lei nº 23/96, de 26 de Julho, refere *serviços públicos essenciais*, ao criar alguns mecanismos de protecção dos seus utentes e constitui um pilar único e decisivo na relação entre o utente, definido como a entidade a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo, e o prestador dos serviços, ou a entidade pública ou privada que preste ao utente serviços públicos, que o legislador explicita como fornecimento de água, energia eléctrica, gás natural, comunicações electrónicas, serviços postais, recolha e tratamento de águas residuais e gestão de resíduos sólidos ¹⁸(DR,2008a,p.1257). O restante articulado deste normativo determina as obrigações do prestador do serviço essencial.

¹⁸ Artigo nº 1 da Lei 23/96 de 26 de Julho com as alterações da Lei 12/2008 de 26 de Fevereiro

III-3) O QUADRO LEGAL DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS

A Constituição consagra as autarquias locais como entidades autónomas ¹⁹(DR,2005,p.4643) que visam realizar os interesses da população do seu território, cujas receitas incluem a gestão do património e a cobrança por utilização dos seus serviços²⁰(DR,2005,p.4678).

a) O desenvolvimento legal das atribuições e competências dos municípios

A Lei 79/77 de 25 de Outubro prevê a competência do município de municipalizar serviços e participar em empresas regionais ou formar empresas municipais ²¹(DR,1977,p.2570). O Decreto-Lei 100/84, na redacção da Lei 18/91 de 12 de Junho, refere a competência do município de municipalizar serviços, criar empresas públicas municipais e participar em empresas intermunicipais e em empresas municipal ou regional com fins de interesse público local no âmbito das atribuições municipais ²²(DR,1991,p.3118).

O enquadramento previsto na Lei 159/99, de 14 de Setembro, dispõe aos municípios de atribuições no ambiente e saneamento básico ²³(DR,1999,p.6303) e aos órgãos municipais de competências no planeamento, gestão de equipamentos e realização de investimentos nos sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais ²⁴(DR,1999,p.6306).

b) A Lei do funcionamento dos órgãos das autarquias locais

A Lei 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece as competências e o funcionamento dos órgãos das autarquias locais, oferece largo campo de possibilidades de acção dos entes públicos locais: i) a participação da freguesia em empresa de capitais públicos municipais que prossiga o interesse público e o desenvolvimento local no âmbito das atribuições da freguesia ²⁵(DR,2002,p.288-13); ii) à assembleia municipal compete a municipalização de serviços e criação de empresa municipal, aprovação dos seus estatutos e a remuneração de membros do concelho de administração e dos corpos sociais e a criação e participação em empresas de capitais públicos ²⁶(DR,2002,p.288-21);

¹⁹ Artigo 6º nº 1 da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

²⁰ Artigo 235º nº 2 e Artigo 238º nº 3 da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

²¹ Artigo 48º nº 1 alíneas *m*) e *o*) da Lei 79/77 de 25 de Outubro – atribuições das autárquicas e competências dos órgãos

²² Artigo 39º nº 1 alíneas *g*) e *h*) do Decreto-lei 100/84 de 29 de Março na redacção da Lei 18/91 de 12 de Junho

²³ Artigo 13º nº 1 alínea *l*) da Lei 159/99 de 14 de Setembro

²⁴ Artigo 26º nº 1 alíneas *a*) e *b*) da Lei 159/99 de 14 de Setembro

²⁵ Artigo 17º nº 2 alínea *e*) da Lei 166/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

²⁶ Artigo 53º nº 2 alíneas *l*) e *j*) da Lei 166/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

iii) compete à assembleia municipal fiscalizar a actividade de serviços municipalizados e empresas municipais ²⁷(DR,2002,p.288-20), aprovar regulamentos e propostas de orçamentos, apreciar contas, autorizar empréstimos e estabelecer taxas ²⁸(DR,2002,p.288-20) e autorizar associação a entidades privadas e criação e participação do município em empresas privadas municipais que prossigam o interesse público e desenvolvimento local no âmbito de atribuições municipais ²⁹(DR,2002,p.288-21); iv) à câmara municipal cabe nomear e exonerar o conselho de administração de empresa municipal e serviços municipalizados e representantes municipais em entidades com participação municipal ³⁰(DR,2002,p.288-23), bem como é competente para fixar tarifas e preços de prestação de serviços ao público pelos serviços municipalizados e resolver sobre os recursos hierárquicos impróprios de deliberações do conselho de administração dos serviços municipalizados ³¹(DR,2002,p.288-23).

III-4) SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS

Desde os finais do Século XIX e inícios do Século XX que é generalizada a responsabilidade municipal na distribuição de água e na recolha de água residual (Barraque,1995,p.426), quer porque, em Portugal, as experiências iniciais de concessão a entidades privadas destas actividades não continuaram (Maia,2000,p.590; Soares s/d,p.68), quer porque os organismos públicos locais tomaram a si o desenvolvimento deste serviço público (Hespanha,2004,p.28, Simões,1982,p.380).

Das primeiras referências legais portuguesas da possibilidade de colocar sobre responsabilidade municipal o fornecimento de determinados serviços ou bens indispensáveis à vida acham-se na alínea 19º do Artigo 94º da Lei 88 de 7 de Agosto de 1913, que prevê a possibilidade das câmaras municipais puderem municipalizar alguns serviços locais, através dos mecanismos regulados pelo Decreto 13:350 de 28 de Março de 1927 daqueles serviços previstos pelo Decreto 13:913 de 30 de Junho de 1927. Por que, como reconhece o preâmbulo do Decreto 21:698 de 30 de Setembro de 1932, cabe aos municípios o melhoramento das condições de saneamento das populações, o abastecimento de água e recolha de águas residuais foram incluídas nas atribuições municipais pelo Código Administrativo de 1936, revisto em 1940 que permitia criar serviços municipalizados para explorar serviços de interesse local numa organização autónoma mas sobre direcção municipal.

²⁷ Artigo 53º nº 1 alíneas c) da Lei 166/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

²⁸ Artigo 53º nº 2 alíneas a), b) d), c), e) da Lei 169/99 de 18 de Setembro pela Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

²⁹ Artigo 53º nº 2 alínea m) da Lei 166/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

³⁰ Artigo 64º nº 1 alínea i) da Lei 166/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

³¹ Artigo 64º nº 1 alíneas j) e n) da Lei 169/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

Como serviço público, que Amaral (2001,p.500) qualifica como verdadeiras empresas públicas, os serviços municipalizados aplicam tarifas da prestação do serviço (Lei 53-E/2006 de 29 de Dezembro) e a contabilidade pública (DL 54-A/99 de 22 Fevereiro), regem o pessoal no regime da função pública (Lei 12-A/2008, de 27 Fevereiro) e as compras pelo Código Contratos Públicos (DL 18/2008 de 29 Janeiro).

a) Os conceitos teóricos

Lendo os artigos 168º e 169º do Código Administrativo, Amaral (2001,p.500) dá a noção de serviço municipalizado como organização autónoma adentro da administração municipal e cuja gestão é entregue a um conselho de administração privativo e são integrados na pessoa colectiva municipal.

Gonçalves (2007,p.46) sugere o serviço municipalizado como organizações de tipo empresarial, não dispondo de personalidade jurídica. E acrescenta que, como organização deste tipo, contribui para se considerarem verdadeiras empresas municipais e, por falta de personalidade jurídica, tratam-se de empresas integradas no município a que pertencem, constituindo uma forma de gestão municipal directa, ou seja, efectuada pelos próprios órgãos do município (Gonçalves,2007,p.45).

Caetano (2003,p.235) refere que, quando um serviço é organizado e administrado pelos órgãos da pessoa jurídica de direito público ou gestão directa, podem ser enxertados serviços de prestação acessórios que podem diferenciar a sua organização e serem dotados de autonomia, com órgãos próprios que são subalternos dos órgãos da pessoa colectiva. A característica da integração está em que o serviço público não goza de personalidade jurídica, é mero elemento da pessoa colectiva cujos órgãos a representam nas relações jurídicas exercendo direitos e assumindo obrigações.

O Código Civil regula a capacidade jurídica das pessoas colectivas como os direitos e obrigações necessários à prossecução dos seus fins ³²(DG,1966,p.1899) e como exercício da personalidade. Dias e Oliveira (2008,p.58) consideram por autonomia (personalidade) jurídica a possibilidade de cada entidade administrativa de se estabelecer como centro de imputação de relações jurídicas, de direitos e deveres, detendo património pessoal e órgãos próprios. Estes autores notam ser a autonomia administrativa a possibilidade de praticar actos administrativos só susceptíveis de impugnação directa em via contenciosa e a possibilidade de decisão

³² Artigo nº 160 nº 1 do Código Civil (anexo ao Decreto-lei 47344 de 25 de Novembro de 1966)

independente no âmbito das suas funções (Dias e Oliveira, 2008,p.59). Leia-se, sobre a falta de personalidade jurídica dos serviços municipalizados, os Pareceres P000541991 (PGR,1991) e P00031993 (PGR,1993) do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República

Por serviços municipalizados entende Maldonado (2003,p.304) como:

serviços públicos de interesse local explorados sob a forma industrial, por conta e risco do município. A sua gestão é efectuada por uma entidade autónoma em relação à administração municipal, entidade esta que não possui personalidade jurídica própria, pois todos os contratos são outorgados pelo município, mas é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Possuem contabilidade e orçamento próprios, sendo os investimentos financiados directamente pelo orçamento dos serviços municipalizados e o seu recurso ao crédito está sujeito ao limite máximo de endividamento municipal.

Oliveira (2001,p.127) considera-os como formas de administração directa dos municípios, embora com uma certa autonomia de gestão. São caracterizados por Oliveira (2001,p.129) como simples serviços camarários, que a lei confere organização autónoma na administração municipal, sem personalidade jurídica apesar de alguma autonomia, e por Serra (s/d,p.26) como serviços públicos de interesse geral geridos directamente pelo Concelho, com autonomia financeira e conselho de administração próprio para proporcionar prestações onerosas. Em Pereira e Almeida (1985 cit. por Rodrigues,2007,p.13) os serviços municipalizados surgem como uma evolução dos serviços municipais para desenvolver uma actividade de produção sob uma forte orientação industrial.

Rodrigues (2007,p.13) acrescenta que se caracterizam pela falta de personalidade jurídica, porque as suas decisões não constituem actos administrativos definitivos, apesar de possuírem autonomia administrativa e financeira, pois possuem a capacidade de traçar o seu plano de actividades, o seu orçamento e elaborar o seu quadro de pessoal, sendo geridos por um conselho de administração próprio que detém competência disciplinar sobre o seu quadro de pessoal (aprovado pelo município) não tendo a câmara municipal poderes disciplinares ou de direcção sobre os membros do conselho de administração. Têm também o poder de cobrar tarifas.

Note-se que Neves (2004,p.320) discorda de Amaral (2001,p.370), que considera os serviços municipalizados como empresas públicas, pois são empresas ou seja organizações de capitais, técnicas e trabalho que se dedicam à produção de bem e serviços destinados a serem vendidos, e são públicas ou seja pertencem á pessoa colectiva pública municipal, não tendo personalidade jurídica, são sujeitas à superintendência da câmara municipal e têm capitais públicos municipais.

A autora (Neves,2004,p.322) não considera estes serviços como empresas públicas municipais:

a afirmação não se fundamenta apenas no facto de não terem personalidade jurídica, dado que, se com a criação de empresas se pretende agilizar o exercício das funções públicas permitindo que o pessoal que nelas trabalhem não seja sujeito às formas de recrutamento rigorosas da função pública, assim como a aquisição de bens e serviços não esteja sujeita às normas da contratação pública, o certo é que nada desses regimes alternativos se aplica aos serviços municipalizados. (...) Não podem actuar como verdadeiras empresas, nem são um simples serviço municipal. (...) Haviam se ser transformados em empresas, se se entendesse que deveriam continuar a ter uma lógica empresarial, ou transformarem-se em normais serviços municipais, nos casos em que não fizesse sentido manterem-se como empresas.

De origem judicial, refira-se a caracterização de Gaspar (1991) afirmando que:

considerando a organização, as finalidades, o regime de exploração, os serviços municipalizados devem ser qualificados como organizações do tipo empresarial, com estruturação autónoma dentro da administração municipal, sem disporem de personalidade jurídica. A organização de tipo empresarial assimila os serviços municipalizados a verdadeiras empresas públicas municipais, todavia sem personalidade jurídica, integradas na pessoa colectiva 'município'. Das deliberações do conselho de administração dos serviços municipalizados há sempre recurso hierárquico para a respectiva câmara, sem prejuízo do recurso contencioso que da deliberação desta se possa interpor nos termos ordinários. Esta disciplina (...) traça a natureza das relações entre uns e outros, dentro do quadro de autonomia que aqueles serviços, como serviços autónomos, gozam dentro da administração municipal. A organização autónoma dos serviços municipalizados, resultante da própria lei e exigida pela natureza específica do objecto da respectiva actividade, cuja prossecução supõe uma estrutura empresarial (...). Uma das manifestações de autonomia consiste na existência de competência exclusiva para a prática de dos actos enumerados no âmbito de delimitação legal das suas competências.

De origem judicial, saliente-se a conclusão elaborada por Miguel (DR,2003,p.14902):

a grande autonomia administrativa e financeira de que estes serviços gozam, a par de uma estrutura interna próxima de uma unidade empresarial, tem conduzido (...) a caracterizar os serviços municipalizados como verdadeiras empresas públicas municipais, ainda que destituídas de personalidade jurídica, integrados na pessoa colectiva município.

Em produção própria refira-se o carácter especializado e operacional desta organização, a sua vocação comercial e a sua autonomia financeira e administrativa mas sem personalidade jurídica.

b) O Código Administrativo

Os serviços municipalizados têm a sua fundamentação legal no Código Administrativo de 1936 e 1940 (Decreto-Lei 31:095 de 31 de Dezembro de 1940) que, visando satisfazer necessidades colectivas da população do concelho a que a iniciativa privada não proveja de modo completo ³³, permite às câmaras municipais explorar sob forma industrial alguns serviços públicos ³⁴, através de organização com autonomia administrativa e financeira ³⁵, fixando tarifas de modo a cobrir as gastos de exploração e administração ³⁶, com gestão atribuída a um conselho de administração próprio ³⁷, apoiado pelo director-delegado ³⁸, com quadro de pessoal próprio e o poder de cobrar tarifas e propor regulamentos ³⁹, com orçamentos e contas privativos e anexos aos documentos municipais ⁴⁰, mas sem personalidade jurídica se, das deliberações do conselho de administração, há sempre recurso hierárquico para a respectiva câmara ⁴¹ que terá a competência privativa de contratar empréstimos às necessidades de exploração e desenvolvimento ⁴²(DG,1940,p.1659).

III-5) EMPRESAS MUNICIPAIS E MULTIMUNICIPAIS

A lei consagra os conceitos legais de empresa como toda a organização de capital e trabalho destinada ao exercício de qualquer actividade económica ⁴³ (DR,2004,p.1415) e de empresas públicas como sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas estaduais possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma directa ou indirecta uma influência dominante e entidades públicas empresariais ⁴⁴ (DR,1999b,p.9014) ou, do acervo comunitário, a empresa em que os poderes públicos possam exercer influência dominante com base na propriedade, participação financeira ou regras que a disciplinam ⁴⁵ (JOCE,2006,p.13)

³³ Artigo 165º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

³⁴ Artigo 164º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

³⁵ Artigo 168º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

³⁶ Artigo 165º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

³⁷ Artigo 169º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

³⁸ Artigo 173º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

³⁹ Artigo 170º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

⁴⁰ Artigo 174º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

⁴¹ Artigo 172º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

⁴² Artigo 175º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 de 31 de Dezembro de 1940)

⁴³ Artigo 5º do Código da insolvência e da recuperação de empresas (anexo à Lei 53/2004 de 18 de Março)

⁴⁴ Artigo 3º do Decreto-lei 558/99 de 17 de Dezembro - sector empresarial do Estado e empresas públicas

⁴⁵ Artigo 2º b) da Directiva 2006/111/CE Comissão de 16 Novembro – relações Estado e empresas públicas

a) Os conceitos teóricos

Amaral (2001,p.365) expõe o conceito de empresas públicas como unidades económicas de tipo empresarial e entidades jurídicas de carácter público, como as organizações económicas de fim lucrativo criadas com capitais públicos e sob direcção e superintendência de órgãos da Administração Pública. Santos et al.(2004,p.155) descreve-as como organizações de actores produtivos destinados a produzir bens ou serviços, criada pelo Estado para explorar actividades de natureza económica e social, e sujeita a poder tutelar como poder de fiscalizar ou intervir na gestão doutra pessoa colectiva.

Do conceito de empresa municipal Neves (2004,p.298) refere-a como entidade que prossegue fins de interesse público das atribuições municipais, cujo âmbito de actuação se restringe ao município e cujo capital estatutário das empresas tenha origem municipal

Gonçalves (2007,p.81) chama a atenção para o dualismo organizativo das empresas municipais, ou seja o formato de sociedade constituída nos termos da lei comercial privada ou no formato de entidade empresarial com estatuto de pessoa colectiva de direito público. Acrescenta (2007,p.45) que as empresas municipais constituem formas de desenvolvimento da iniciativa económica municipal e também modos de gestão de actividade de responsabilidade municipal. Gonçalves (2007,p.50) conclui que, como elementos de administração indirecta municipal, as empresas municipais são sujeitos de direito autónomos, titulares de personalidade jurídica, que dispõem de órgãos e pessoal próprios, respondem pelos seus actos e suportam, em termos finais, os efeitos jurídicos por si produzidos. No plano jurídico formal, estas empresas são entidades separadas e autónomas de que o município se serve para a prossecução de tarefas que lhe competem, sobre a sua influência e, por isso, integrando a administração municipal no plano institucional.

Oliveira (2001,p.131) considera que os responsáveis municipais recorrem à empresa municipal à procura duma gestão mais eficaz e maior qualidade de serviços de natureza técnica. Afirma que (2001,p.135) o problema da empresa municipal pode estar no perigo de fugir ao direito, ao fugir do direito administrativo. Conclui que seria tempo de, em vez do uso mais fácil do direito privado pela administração, adequar o direito administrativo às exigências da administração moderna e ágil

Em Ferreira (cit. por PGR,2003,p.12012) a adesão às empresas municipais possibilitou:

o abandono de formas de gestão dos serviços públicos locais muito burocratizadas e sujeitas a legislação arcaica, permitindo o recurso a modelos mais ágeis para a satisfação das necessidades locais.

b) A Lei de sector empresarial local

A evolução legal da figura da empresa municipal decorre em três momentos, Lei 79/77, Decreto-Lei 100/84 e Lei 169/99 e em dois enquadramentos, Lei 58/98 e Lei 53-F/2006. A Lei de 18 de Agosto de 1998 regula as condições como os municípios ou as associações de municípios podem criar empresas, de capitais próprios para explorar actividades de fins de interesse público, no âmbito das suas atribuições, designadas empresas públicas, empresas de capitais públicos e empresas de capitais maioritariamente públicos ⁴⁶ (DR,1998,p.4047). Possuindo personalidade jurídica e dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regem-se por esta lei, seus estatutos, regime das empresas públicas e normas das sociedades comerciais ⁴⁷(DR,1998,p.4047).

Ao permitir transformar em empresas públicas os serviços municipalizados existentes à altura ⁴⁸(DR,1998,p.4053), o legislador mostra claramente a sua intenção de alargar as possibilidades de explorar as actividades decorrentes de atribuições municipais, criando uma figura legal onde que são afastadas muitas limitações legais imputadas à actividade de serviços municipalizados, como a falta de personalidade jurídica e a impossibilidade em contrair empréstimos, mas mantendo o regime pública de contratação de bens e serviços com regime específico ⁴⁹(DR,2008,p.763 e p.765).

Em parecer de origem judicial (PGR,2009) surgem as inovações que a Lei de 2006 promove:

O novo regime assenta em três vectores principais: alargamento do conceito de sector empresarial local, transparência na gestão e autonomia entre os municípios e as empresas do sector empresarial local.

Gonçalves (2007,p.13) indica por rupturas do modelo previsto na Lei 58/98 i) a identificação da noção de empresa municipal na sociedade comercial privada, acolhendo um dualismo organizativo que a Lei 53-F/2006 prevê ao abranger entidades empresariais locais de estatuto de direito público; ii) o especial desenvolvimento do modelo da empresas municipais apresenta desvios do paradigma societário que justifica considerá-las como sociedade de regime especial (Gonçalves,2007,p.14); iii) o formato organizativo de direito privado, recorável pelas entidades autárquicas, observa critérios de actuação e finalísticos próprios de entidade de direito público (Gonçalves,2007,p.14);

⁴⁶ Artigo 1º n.º 1 n.º 2 e n.º 3 da Lei 58/1998 de 18 de Agosto

⁴⁷ Artigo 2º n.º 1 e Artigo 3º da Lei 58/1998 de 18 de Agosto

⁴⁸ Artigo 41º da Lei 58/1998 de 18 de Agosto

⁴⁹ Artigo 2º n.º 2 alínea a) i) e ii) e Artigo 7º do Código Contratos Públicos anexo DL 18/2008 de 29 Janeiro

iv) o princípio da legalidade administrativa contido na lei fixa condições jurídicas à criação das entidades de tipo empresarial e fixa limites ao objecto destas empresas (Gonçalves, 2007,p.15);
v) a atenção particular com imperativos de transparência – na relação com entidades participantes com recurso ao contrato de gestão tutelar e regime de consolidação financeira – e imparcialidade – na actuação externa da empresa com sujeição a regras de concorrência – (Gonçalves,2007,p.15).

Esta Lei 53-F/2006 tem como motivação, expressa na Proposta de Lei 91/X (DAR,2006,p.69):

as empresas do sector local são um instrumento essencial no desenvolvimento da acção pública, permitindo uma flexibilidade na actuação que não é possível com as regras da actuação administrativa do Estado (...) e muitas são as decisões gestonárias de adopção do modelo empresarial, como forma de prossecução das competências municipais (...) torna-se essencial proceder a uma modernização do regime jurídico aplicável, de forma a torná-lo mais actual, eficiente e adaptado ao tráfego jurídico.

A Lei de 29 de Dezembro de 2006 inicia definindo a incidência da sua disciplina com noções de empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, vendo-as como sociedades constituídas nos termos da lei comercial, onde os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas, podem exercer, de forma directa ou indirecta, influência dominante pela maioria do capital ou pelo direito de designar a maioria dos membros da administração ou fiscalização e incide também sobre entidades com natureza empresarial ⁵⁰(DR,2006,p.8626-395) designadas de empresariais locais.

A matriz jurídico-privada mostra-se na sujeição destas empresas ao regime da Lei 53-F/2006, e, depois, ao regime do sector empresarial estatal e às normas das sociedades comerciais. A gestão destas empresas deve harmonizar-se com as entidades participantes com vista à satisfação das necessidades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a exploração eficiente de concessões, sua viabilidade económica e equilíbrio financeiro ⁵¹(DR,2006,p.8626-396).

A criação ou participação nestas empresas será precedida de estudo de viabilidade económica, que mostre ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada pela acção de entidade empresarial, pois a atribuição de subsídios por entidade participante exige contrato de gestão, no caso de finalidade de interesse geral, ou contrato-programa, na função de desenvolvimento local ⁵²(DR,2006,p.8626-396).

⁵⁰ Artigo 3º nº 1 e nº 2 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁵¹ Artigo 6º e Artigo 7º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁵² Artigo 9º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

Se uma das actividades exploradas por estas empresas puder intitular-se de monopólio natural, ou dum mercado em que a produção pode ser eficientemente realizada por uma única empresa (Samuelson & Nordhaus,2005,p.170), ou contra as directrizes comunitárias ⁵³(JOUE,2010,p.83/91), a lei prevê, além da entidade reguladora, a sujeição às regras de concorrência, ao regular a identificação de fluxos financeiros do tipo de auxílios públicos e ao proibir relações entre empresa e entidades participadas que falseiem a concorrência, devendo estas entidades definir orientação estratégica de objectivos na promoção do desenvolvimento ou na prossecução de serviços de interesse ⁵⁴(DR,2006,p.8626-397).

Para além da forma de sociedades comerciais a lei também permite a constituição de sociedades unipessoais. Sendo proibido criar ou participar em empresas de natureza administrativa ou intuito mercantil, estas empresas têm por objecto social a exploração de actividades de interesse geral, a promoção do desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões⁵⁵(DR,2006,p.8626-396).

Em rápido enquadramento, apresente-se as formas e características legais destas organizações.

i) Empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral ⁵⁶(DR,2006,p.8626-397):

as cujas actividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local e a protecção dos utentes, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência

Estas empresas de gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir missões de promoção do acesso generalizado em condições financeiras equilibradas, de cumprimento de exigências de prestação de serviços de carácter universal, de garantia de investimentos em infra-estruturas, e da eficácia da gestão e da prestação do serviço público e outras obrigações ⁵⁷(DR,2006,p.8626-398).

A prestação destes serviços de interesse geral por estas empresas depende de contratos de gestão com as entidades participantes que definem em pormenor o fundamento e a finalidade da relação contratual, a eficácia e eficiência a atingir através de indicadores da realização de objectivos e do desenvolvimento da política de preços e do financiamento da actividade⁵⁸(DR,2006,p.8626-398).

⁵³ Artigo 106º n° 2 do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia

⁵⁴ Artigo 11º e Artigo 10º n° 1 n° 3 n° 2 Artigo 16º n° 1 n° 3 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁵⁵ Artigo 4º e Artigo 5º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁵⁶ Artigo 18º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁵⁷ Artigo 18º Artigo 19º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁵⁸ Artigo 20º n° 1 n° 2 n°4 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

ii) **Empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento local** ⁵⁹(DR,2006,p.8626-398):

as cujas actividades devam assegurar promoção do crescimento económico local, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social local ou regional, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência.

Estas empresas de promoção do desenvolvimento económico local podem desenvolver actividades de promoção de infra-estruturas urbanísticas e gestão urbana, de desenvolvimento urbano e rural, de qualificação profissional e valências locais, de gestão de equipamentos colectivos e prestação de serviços educativos, culturais, turísticos, apoio social, etc. Devem prosseguir missões ao promover a ordem e o crescimento económico-social local, ao desenvolver actividades empresariais no contexto de políticas económicas estruturais e o investimento inovador, ao otimizar recursos de programas de financiamento nacional e comunitário, ao garantir serviços e gestão de acções de avultados investimentos em infra-estruturas, e outras obrigações ⁶⁰(DR,2006,p.8626-398).

As empresas de promoção do desenvolvimento económico local celebram contratos-programa de definição do seu objecto, missão e funções de desenvolvimento. Também constará o montante de participações públicas por contrapartida das obrigações assumidas ⁶¹(DR,2006,p.8626-399).

iii) **Empresas encarregadas da gestão de concessões**, as que têm por objecto a gestão das concessões atribuídas por entidades públicas ⁶² (DR,2006,p.8626-398).

Estas empresas de gestão de concessões devem prosseguir as missões confiadas visando eficiência económica e respeito pelo princípio de transparência e regras de concorrência. As empresas devem celebrar contratos, com as entidades públicas concedentes e as concessionárias, de definição de direitos e obrigações do concedente assumidos pelas concessionárias e os poderes de fiscalização da entidade pública, não sendo permitido qualquer financiamento ⁶³(DR,2006,p.8626-399).

Por concessão Caetano (2003,p.237) define a transferência temporária para entidade privada do exercício do direito exclusivo de exploração do serviço que corre por risco do concessionário.

⁵⁹ Artigo 21º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁶⁰ Artigo 21º e Artigo 22º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁶¹ Artigo 23º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁶² Artigo 24º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁶³ Artigo 25º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

iv) **Entidades empresariais locais** ou pessoas colectivas de direito público de natureza empresarial, reguladas pela Lei 53-F/2006, têm autonomia administrativa, financeira, patrimonial e jurídica, que abrange os direitos e obrigações para prossecução do seu objecto ⁶⁴(DR,2006,p.8626-401). Estas entidades têm órgãos de fiscalização e gestão nas modalidades das sociedades anónimas, tutela económica e financeira e instrumentos de gestão previsional ⁶⁵(DR,2006,p.8626-401).

III-6) RESUMO

Neste capítulo foram expostos os conceitos relevantes para o presente trabalho, designadamente, o conceito de gestão pública, as várias concepções da noção de serviço público e as definições e características de organizações apelidadas de serviço municipalizado e de empresa municipal.

Importa salientar o âmbito da prestação dum bem essencial por organizações com especiais obrigações, e como a satisfação das necessidades vitais sentidas pelos cidadãos é determinada pelo desenvolvimento dessas organizações, mediante a prioridade atribuída a vários recursos: humanos, financeiros, materiais, organizacionais e de expectativas destas organizações públicas locais.

Destaque-se a abordagem que os normativos fazem do desenvolvimento destas organizações, desenhadas pelas concepções políticas que supõem uma resposta às exigências da comunidade, e como essa abordagem se desdobra nos modos de prestação dos serviços de água e saneamento.

⁶⁴ Artigo 33º Artigo 34º Artigo 35º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

⁶⁵ Artigo 38º Artigo 39º Artigo 40º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

CAPÍTULO IV: ENQUADRAMENTO DO SECTOR DA ÁGUA E SANEAMENTO

Este capítulo pretende expor o quadro legal ao nível nacional das organizações que interagem no sector da água e saneamento, que envolve organizações públicas, desde Ministérios e serviços municipais até institutos públicos e entidade reguladora, envolve organizações privadas lucrativas, desde empresas públicas e empresas privadas até parcerias público-públicas e público-privadas, e, por fim, envolve organizações privadas não lucrativas de carácter associativo ou técnico.

Desde logo Bilhim (2006,p.21) introduz a noção de organização como entidade, conscientemente coordenada, gozando de fronteiras delimitadas, que funciona numa base contínua, tendo em vista a realização de objectivo, que irá desenvolver em organização como processos de continuação da existência e como entidade mais apta por ter objectivos de sobrevivência, delimitação e distinção.

Outro conceito relevante para este trabalho, sistema, é definido em Chiavenato (2000,p.519) por conjunto de partes interdependentes que funcionam como uma totalidade para algum propósito, em Gama (2005,p.25) por conjunto de elementos dinamicamente inter-relacionados desenvolvendo uma actividade ou função para atingir um ou mais fins, e em Carapeto e Fonseca (2005,p.113) por conjunto de elementos que trabalham de forma interactiva para realização dum determinado fim.

IV-1) DINÂMICA ORGANIZACIONAL

No sector da água e do saneamento interagem um vasto conjunto de entidades, de relevo para este estudo, com diferentes missões e objectivos, que, de forma breve, se pretende enunciar.

A Lei fundamental consagra ao Estado, como tarefa fundamental, a promoção do bem-estar e a qualidade de vida do povo e defesa da natureza e ambiente ⁶⁶(DR,2005,p.4643). O Governo é, na norma constitucional, responsável pela condução da política geral do País e é o órgão superior da Administração Pública ⁶⁷(DR,2005,p.4671) que prossegue o interesse público ⁶⁸(DR,2005,p.4681). Compete ao Governo, exercendo funções legislativas, fazer decretos-lei ⁶⁹(DR,2005,p.4672) e, exercendo funções administrativas, dirigir os serviços e a actividade da administração directa do

⁶⁶ Artigo 9º alíneas *d*) e *e*) da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

⁶⁷ Artigo 182º da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

⁶⁸ Artigo 266º da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

⁶⁹ Artigo 198º nº 1 da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

Estado, superintender na administração indirecta, exercer tutela sobre a administração autónoma e praticar actos e tomar providências de satisfação de necessidades colectivas ⁷⁰(DR,2005,p.4673).

Além do Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território ⁷¹ e da Secretária de Estado do Ambiente, actuam outros organismos da administração directa estatal, tais como:

- i) Inspecção-geral do ambiente tem por missão apreciar a legalidade e regularidade de actos praticados pelos serviços e organismos do Ministério, ou sujeitos à tutela ⁷²(DR,2006a,p.7476);
- ii) Agência portuguesa do ambiente tem por missão propor, desenvolver e acompanhar a execução da política do ambiente assegurando a participação e informação do público ⁷³(DR,2006a,p.7477);
- iii) Comissões de coordenação e desenvolvimento regional têm por missão executar a política do ambiente a nível das suas áreas geográficas de actuação coordenada de serviços desconcentrados de âmbito regional e apoiar as autarquias locais e suas associações ⁷⁴(DR,2006a,p.7478).

Da administração indirecta estatal actuam, sob superintendência do Ministério, organismos como:

- i) Instituto da água, I.P. tem por missão propor, acompanhar e assegurar a execução da política dos recursos hídricos e sua gestão sustentável e aplicação da Lei da Água ⁷⁵(DR,2006a,p.7479);
- ii) Entidade reguladora dos serviços das águas e resíduos, I.P. tem por missão a regulação dos serviços de água e saneamento básico. Tem por atribuição regular os serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais urbana, exercer as funções de autoridade competente na qualidade da água para consumo humano junto das entidades gestoras de abastecimento de água e assegurar a regulação estrutural do sector de abastecimento de água e saneamento de águas residuais urbanas, contribuindo à melhor organização e clarificação de regras de funcionamento e colaborando na formulação de políticas e dos diplomas destes serviços. ⁷⁶(DR,2006a,p.7480);
- iii) Administrações da região hidrográfica, IP têm por missão proteger a componente ambiental das águas e a gestão sustentável dos recursos hídricos da sua circunscrição ⁷⁷(DR,2006a,p.7481).

De outros órgãos sobressai o Conselho nacional da água como órgão de consulta no planeamento e gestão sustentável da água, a pronunciar-se na elaboração de planos e projectos de relevo nos usos da água e sistemas hídricos, e de opções estratégicas da sua gestão sustentável ⁷⁸(DR,2006a,p.7481).

⁷⁰ Artigo 199º n.º 1 alíneas d) e g) da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

⁷¹ Artigo 17º n.º 2 do Decreto-lei 86-A/2011 de 12 de Julho – Lei orgânica do XIX Governo Constitucional

⁷² Artigo 11º n.º 1 do Decreto-lei 207/2006 de 27 de Outubro – Lei orgânica MAOTDR

⁷³ Artigo 13º n.º 1 do Decreto-lei 207/2006 de 27 de Outubro – Lei orgânica MAOTDR

⁷⁴ Artigo 16º n.º 1 do Decreto-lei 207/2006 de 27 de Outubro – Lei orgânica MAOTDR

⁷⁵ Artigo 17º n.º 1 do Decreto-lei 207/2006 de 27 de Outubro – Lei orgânica MAOTDR

⁷⁶ Artigo 21º n.º 1 e n.º 2 alíneas a) e b) do Decreto-lei 207/2006 de 27 de Outubro – Lei orgânica MAOTDR

⁷⁷ Artigo 22º n.º 1 do Decreto-lei 207/2006 de 27 de Outubro – Lei orgânica MAOTDR

⁷⁸ Artigo 23º n.º 1 do Decreto-lei 207/2006 de 27 de Outubro – Lei orgânica MAOTDR

Da Administração Pública autónoma, assume papel capital as autarquias locais e os seus serviços. A Lei 159/99, que estabelece as atribuições e competências das autarquias locais, disciplina que os municípios dispõem atribuições no domínio do saneamento básico ⁷⁹(DR,1999,p.6303). Nesse domínio, compete aos órgãos municipais o planeamento, gestão de equipamentos e realização de investimentos nos sistemas municipais de abastecimento de água e de drenagem e tratamento de águas residuais urbanas ⁸⁰(DR,1999,p.6306) do seu território. Destaquem-se organizações como:

- i) **serviços municipais** cuja organização interna, estrutura hierárquica ou matricial, deve adequar-se às atribuições do município, através de unidades orgânicas criadas e com competências definidas pela câmara municipal ⁸¹(DR,2009c,p.7951) que dirige esses serviços ⁸²(DR,2002,p.288-23),
- ii) **serviços municipalizados**, com organização autónoma dentro da administração municipal, que exploram serviços públicos e são geridos pelo conselho de administração ⁸³(DG,1940,p.1659),
- iii) **empresa municipal**, sociedades comerciais de influência municipal dominante, cujo objecto, no âmbito das atribuições autárquicas, é explorar actividades de interesse geral, promover o desenvolvimento local ou gerir concessões e as entidades empresariais locais ⁸⁴(DR,2006,p.8626-396) por contrato de delegação de serviços de operação de sistemas municipais ⁸⁵(DR,2009,p.5422),
- iv) **concessão municipal**, ou o contrato de gestão, durante um período e sob responsabilidade do co-contratante, duma actividade de serviço público ⁸⁶(DR,2008,p.839) de atribuição municipal de sistemas de abastecimento de água e/ou saneamento de água residual de titularidade municipal, ⁸⁷(DR,2009,p.5420) incluindo a operação e eventual construção desses sistemas ⁸⁸(DR,2009,p.5425),
- v) **empresa multimunicipal**, que sendo entidade pública empresarial ou associação de entidades públicas com privadas, é criada por decreto-lei ⁸⁹(DR,2009b,p.5445), explora e gere sistemas de captação e distribuição de água e recolha e tratamento de efluentes que sirvam pelo menos dois municípios, que exijam investimento predominante pelo Estado por razão de interesse público ⁹⁰(DR,2009b,p.5444), visando garantir a qualidade e continuidade do serviço e que, sendo obrigatória a ligação a estes sistemas, tem por utilizadores os municípios ⁹¹(DR,2009b,p.5445).

⁷⁹ Artigo 13º nº 1 alínea l) da Lei 159/99 de 14 de Setembro

⁸⁰ Artigo 26º nº 1 alíneas a) e b) da Lei 159/99 de 14 de Setembro

⁸¹ Artigo 9º nº 1 alíneas a) e b) alínea e Artigo 7º alínea a) do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro

⁸² Artigo 164º nº 1 da Lei 166/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

⁸³ Artigos 168º, 164º e 169º do Código Administrativo (anexo ao Decreto-lei 31 095 31 de Dezembro de 1940)

⁸⁴ Artigo 3º nº 1 e Artigo 5º nº 1 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro

⁸⁵ Artigo 20º nº 1 e Artigo 17º nº 1 do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto

⁸⁶ Artigo 407º nº 2 do Código dos Contratos Públicos (anexo ao Decreto-lei nº 18/2008 29 de Janeiro)

⁸⁷ Artigo 6º nº 1 e nº 2 do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto

⁸⁸ Artigo 32º nº 1 e Artigo 2º nº 1 do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto

⁸⁹ Artigo 3º nº 1 do Decreto-lei 379/93 de 5 Novembro republicado no Decreto-lei 195/2009 de 20 Agosto

⁹⁰ Artigo 1º nº 1 e nº 2 do Decreto-lei 379/93 de 5 Novembro republicado no Decreto-lei 195/2009 de 20 Agosto

⁹¹ Artº 4º-A nº 1 e Artº 2º nº 2 e nº 4 do DL 379/93 de 5 Novembro pelo Decreto-lei 195/2009 de 20 Agosto

Das entidades de regime jurídico privado saliente-se as várias organizações de carácter associativo e as várias empresas titulares de contratos de concessão e empresas titulares de participações de capital accionista, das quais se destaca a empresa Águas de Portugal.

Das associações ou as pessoas colectivas públicas de tipo associativo, note-se a acção desenvolvida por associações de carácter profissional, como a APDA, de carácter técnico, como a APRH, e de carácter cívico, como a Água Pública.

A APDA, Associação portuguesa de distribuição e drenagem de águas, tem escritura de 13 de Janeiro de 1988 outorgada por representantes de serviços municipalizados de água e saneamento, câmaras municipais e EPAL. Tem por objectivos representar e defender os interesses de entidades e organismos responsáveis pelos sistemas públicos de águas de abastecimento e de águas residuais junto das entidades públicas nacionais ou comunitárias(APDA,2011).

A APRH, Associação portuguesa dos recursos hídricos, com escritura de 4 de Agosto de 1977, constitui um fórum para profissionais de diversas formações e campos de actividade ligados aos recursos hídricos. Tem por objectivos promover o progresso dos conhecimentos e fomentar a cooperação entre entidades para a resolução dos problemas dos recursos hídricos (APRH,2011).

Das empresas importa destacar o papel da empresa Águas de Portugal, SGPS, SA (TC,2008,p.7):

é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos que gere participações sociais noutras sociedades que prestam serviços de interesse económico geral, constituindo um dos maiores grupos empresariais do sector do Ambiente em Portugal. Esta holding pública, que agrega todas as participações sociais do Estado Português daquele sector, foi constituída, em Setembro de 1993, com vista a combater, de forma integrada, as insuficiências graves dos sistemas de abastecimento de água para consumo público, os baixos níveis de atendimento no saneamento de águas residuais.

Nas suas palavras, a empresa Águas de Portugal foi constituída em 1993, pelo direito comercial privado com accionistas públicos, para desenvolver sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, e ultrapassar a fragmentação que caracterizava esses sectores. Como instrumento empresarial para a prossecução das políticas públicas do ambiente e integrando o sector empresarial do Estado, o grupo Águas de Portugal agrega mais de 40 empresas, devido à criação dos sistemas multimunicipais nesses domínios, prosseguindo, esta empresa, a missão de melhoria de condições ambientais e de saúde pública e de contribuir ao desenvolvimento económico e social e à coesão regional (Águas de Portugal, 2011.p.4-6). Esta sociedade gestora

de participações sociais participa com, pelo menos, 51% do capital social das empresas gestoras dos sistemas multimunicipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais.

IV-2) DINÂMICA LEGISLATIVA

O direito a água potável e ao saneamento está considerado como direito humano essencial à vida.

Na leitura constitucional, a soberania reside na vontade popular exercida segundo a lei fundamental e a lei vale pela sua conformidade à Constituição ⁹²(DR,2005,p.4642). Em Amaral (2001,p.122) a lei é a expressão da vontade geral, na tradição histórica da revolução francesa, ou uma ferramenta de regulação da sociedade (Soares,2008,p.133), permitindo sustentar que, em produção própria, a lei manifesta e consagra o modo como o povo pretende ser regulado.

a) O Decreto-Lei 194/2009

Com a intenção de reunir todo o regime jurídico sobre os serviços municipais de abastecimento público de água e saneamento de águas residuais, este acto normativo permite clarificar regras ao sistematizar os modelos de gestão e ao uniformizar as regras aplicáveis às entidades gestoras sobre a gestão técnica dos serviços e relacionamento com utilizadores. Fixam-se princípios da intervenção da entidade reguladora e o regime contra-ordenacional de sanção do incumprimento das obrigações da entidade titular do serviço, da entidade gestora e utilizadores (Governo,2009).

O preâmbulo do diploma que rege os sistemas municipais dos serviços públicos de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, salienta os princípios de universalidade no acesso, de continuidade e qualidade de serviço e de eficiência e equidade dos tarifários aplicados a estes serviços públicos de carácter estrutural, essenciais ao bem-estar geral, saúde pública e segurança colectiva das populações, às actividades económicas e protecção do ambiente. Refere-se que esta actividade assenta na dicotomia entre sistemas municipais, no quadro de atribuições das autarquias locais, e de sistemas multimunicipais, de titularidade estatal. Por modelos de gestão, o preâmbulo enuncia a gestão directa do serviço, por unidade orgânica municipal, a empresarialização do sistema municipal e a gestão privada por concessão; definindo um regime uniforme e independente do modelo de gestão e densificando as normas de cada modelo de gestão (DR,2009,p.5418).

⁹² Artigo 3 n.º 1 e n.º 3 da Constituição da República Portuguesa (anexa à Lei Constitucional 1/2005)

Realçando tratarem-se de serviços de interesse geral que visam prosseguir o interesse público estando sujeitos a obrigações de serviço público, o diploma estabelece por objecto o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais urbanas, definindo por municipais os sistemas que não sejam multimunicipais ⁹³(DR,2009,p.5419) ou aqueles sistemas que sirvam pelo menos dois municípios e exijam investimento predominante do Estado por razões de interesse nacional ⁹⁴(DR,1997,p.3788-2).

Esta norma fixa por princípios a promoção tendencial da universalidade e igualdade no acesso, a garantia da qualidade do serviço e protecção dos interesses dos utilizadores, a transparência na prestação dos serviços, a protecção da saúde pública e ambiente, a eficiência e melhoria na utilização de recursos afectos e a solidariedade económica e social. Estes princípios devem ser prosseguidos de forma eficaz para oferecer elevada qualidade de serviço ao menor custo para os utilizadores através da gestão territorial integrada ao maximizar economias de escala, da gestão integrada de sistemas ao maximizar economias de gama, da gestão produtiva integrada ao maximizar economias de processo com maior grau de integração vertical ⁹⁵(DR,2009,p.5419).

A norma realça que a gestão de serviços municipais de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais é uma atribuição dos municípios, podendo essa gestão ser prosseguida pelos municípios que serão as entidades titulares da gestão de sistemas municipais ⁹⁶(DR,2009,p.5420).

A entidade gestora do sistema é definida pela entidade titular conforme um dos modelos de gestão:

- i) **Prestação directa do serviço** ou gestão directa do serviço se o município prestar os serviços de água e saneamento directamente por serviço municipal ou municipalizado ⁹⁷(DR,2009,p.5421);
- ii) **Delegação em empresa em parceria** com o Estado ou gestão em regime de parceria do Estado e município na exploração e gestão do sistema municipal de água e saneamento ⁹⁸(DR,2009,p.5422);

⁹³ Artigo 3º Artigo 1º e Artigo 2º nº 6 do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

⁹⁴ Artigo 1º nº 2 da Lei 88-A/97 de 25 de Julho 1997

⁹⁵ Artigo 5º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

⁹⁶ Artigo 6º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

⁹⁷ Artigo 14º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

⁹⁸ Artigo 16º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

iii) **Gestão delegada ou delegação de serviços** se o município delegar em empresa municipal – cujo objecto seja a gestão de serviços de água e saneamento e por contrato de gestão delegada – a operação do sistema municipal e eventual construção de infra-estruturas ⁹⁹(DR,2009,p.5422);

A norma especifica muito do conteúdo do contrato de gestão delegada, como delegação de serviços, início da actividade, a determinação da taxa de remuneração de capitais próprios e as sanções por incumprimento de objectivos, o prazo de vigência (mínimo de 10 anos), as obrigações da empresa municipal concretizáveis em cobertura e qualidade, as iniciativas estratégicas e o investimento, a evolução do tarifário, e as obrigações da entidade delegante em financiamento ¹⁰⁰(DR,2009,p.5422).

Este normativo pormenoriza muitos dos actos da actividade da empresa municipal delegatária:

- 1) a constituição nos termos do regime jurídico do sector empresarial local ¹⁰¹(DR,2009,p.5422), 2) a remuneração do capital accionista da empresa pela trajetória tarifária do contrato de gestão e riscos não transferidos por entidade delegante como a modificação do contrato ¹⁰²(DR,2009,p.5423);
- 3) as tarifas a aplicar pela empresa, definidas no contrato de gestão, que a entidade delegante aprova no período vinculativo e ratifica cálculo das restantes actualizações ¹⁰³(DR,2009,p.5423);
- 4) outros poderes da entidade delegante, como definição de objectivos e suas revisões, modificação unilateral do contrato, autorização de aumento de capital, aplicação de sanções e a possibilidade de emitir instruções e definir os modos de verificar o cumprimento das ordens ¹⁰⁴(DR,2009,p.5423);
- 5) os subsídios a encargo da entidade delegante por subvenção de serviços ¹⁰⁵(DR,2009,p.5423);
- 6) a participação minoritária de capitais privados na empresa municipal no prazo mínimo de dez anos, sendo vedado esse acesso às empresas do sector empresarial estatal ¹⁰⁶(DR,2009,p.5424);
- 7) a revisão do contrato de gestão delegada, ouvida a entidade reguladora, reflectirá a actualização por indexante e permitir a adequada remuneração do capital accionista, e a revogação do contrato de gestão delegada pode implicar indemnizar o eventual capital privado ¹⁰⁷(DR,2009,p.5424).

iv) **Gestão concessionada** ou o contrato no qual o co-contratante se obriga a gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma actividade de serviço público, durante um período determinado, sendo remunerado pelos resultados dessa gestão ou pelo contraente público ¹⁰⁸(DR,2008,p.839)

⁹⁹ Artigo 17º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰⁰ Artigo 20º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰¹ Artigo 18º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰² Artigo 21º Artigo 22º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰³ Artigo 23º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰⁴ Artigo 24º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰⁵ Artigo 25º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰⁶ Artigo 26º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰⁷ Artigo 29º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁰⁸ Artigo 407º nº 2 do Código dos Contratos Públicos (anexo ao Decreto-lei nº 18/2008 29 de Janeiro)

Salientam-se um conjunto de conformidades jurídicas que regulam este tipo de modelo de gestão:

- 1) a concessão dos serviços municipais inclui a operação do sistema e a eventual construção de infra-estruturas e pode incluir outros serviços no objecto da concessão ¹⁰⁹(DR,2009,p.5425);
- 2) a concessão abrange a totalidade do território do município podendo ser excluir-se parte desse território que será claramente delimitado pelo concedente na concessão ¹¹⁰(DR,2009,p.5425);
- 3) o prazo da concessão não excederá, incluindo a prorrogação, 30 ou 15 anos conforme haja ou não investimento significativo de modernização a cargo do concessionário ¹¹¹(DR,2009,p.5425);
- 4) a concessão implica a transferência do risco ao concessionário, com possibilidade do contrato identificar riscos de responsabilidade do concedente, como modificação do contrato de concessão, ou repercutíveis em tarifas, como alterações legais ou de tarifas multimunicipais ¹¹²(DR,2009,p.5425);
- 5) a atribuição da concessão deve preceder-se de estudo que mostre viabilidade da concessão em função de ganhos de eficiência e transferência do risco ao concessionário ¹¹³(DR,2009,p.5426);
- 6) o cadernos de encargos, considerando as recomendações da entidade reguladora, deve conter os objectivos e condições a atingir em níveis de cobertura e atendimento, a partilha de riscos da concessão, os investimentos do concedente, a data do início da exploração pelo concessionário, os pressupostos a observar na elaboração do modelo financeiro das propostas dos concorrentes, os serviços e requisitos objecto de estrutura tarifária, o montante e calendário da retribuição ao concedente, o regime de multas por incumprimento e indemnização por resgate, podendo constar outras exigências que o concedente formule do plano de investimento e deve constar em anexo o inventário de bens e a lista de obrigações afectos ao serviço a concessionar ¹¹⁴(DR,2009,p.5426);
- 7) a selecção de concorrentes obedece ao princípio de que os utilizadores devem dispor, ao menor custo, de serviço de qualidade, com base nos critérios de adjudicação, objecto de recomendação da entidade reguladora, segundo factores como o valor de proveitos tarifários durante a concessão, a taxa de remuneração do investimento accionista, o valor de proveito mínimo do concessionário, o plano de investimento face a objectivos exigidos e o modo de financiamento ¹¹⁵(DR,2009,p.5427);
- 8) o contrato de concessão contém o tarifário inicial e trajectória tarifária, o plano de investimento, o modelo de financiamento e os proveitos mínimos anuais ao concessionário ¹¹⁶(DR,2009,p.5427);

¹⁰⁹ Artigo 32º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹⁰ Artigo 33º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹¹ Artigo 34º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹² Artigo 34º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹³ Artigo 36º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹⁴ Artigo 37º Artigo 38º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹⁵ Artigo 39º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹⁶ Artigo 40º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

9) as tarifas podem ter variações médias contratuais e actualizações anuais da taxa de inflação, e existirá a comissão de acompanhamento da concessão que emite pareceres ¹¹⁷ (DR,2009,p.5428), 10) o concedente tem por poderes ratificar a actualização anual das tarifas, aprovar os projectos de investimento, modificar o contrato de concessão por razões de interesse público, fiscalizar e impor multas por incumprimento, e resolver contrato ou resgatar a concessão ¹¹⁸ (DR,2009,p.5428).

b) O Decreto-Lei 90/2009

Esta norma prevê um regime e uma forma organizativa inovadora no enquadramento jurídico existente do sector do abastecimento de água potável e de tratamento de águas residuais urbanas.

O propósito deste normativo é regular a parceria entre o Estado e as autarquias locais para a gestão dos sistemas municipais de abastecimento público de água e de saneamento de águas residuais, possibilitando a flexibilização do modelo de gestão dos sistemas municipais, através de contrato de parceria entre Estado e municípios, passando os sistemas de águas de raiz municipal a poder ser geridos por entidade gestora de sistema multimunicipal ou por entidade resultante da associação de entidades do sector empresarial do Estado com as autarquias (Governo,2009a).

O preâmbulo do diploma refere a integração das “baixas” (os sistemas municipais) prevista no PEAASAR II, quer pela integração de “baixas” em “altas” (sistemas multimunicipais) na modalidade de gestão do sistema municipal por entidade multimunicipal, quer, noutra modalidade, do modelo de gestão envolvendo o Estado e os municípios em entidade, responsável pela exploração do sistema, que resulte da associação do sector empresarial do Estado com autarquias (DR,2009a,p.2188).

Este modelo de parceria tem por objectivos a garantia da universalidade, a igualdade no acesso, a qualidade do serviço, a transparência na prestação de serviços, a protecção dos interesses dos utentes, a solidariedade económica e social e a protecção da saúde pública, do ambiente e do ordenamento do território e privilegiando a integração territorial dos sistemas, para maximização de economias de escala, e a integração do sistema de abastecimento de água e de saneamento de águas residuais, para maximização de economias de gama ¹¹⁹ (DR,2009a,p.2189).

¹¹⁷ Artigo 43º Artigo 44º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹⁸ Artigo 45º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹¹⁹ Artigo 3º nº 1 nº 2 do Decreto-lei 90/2009 de 9 de Abril de 2009

A exploração em regime de parceria entre Estado e autarquias locais dos sistemas municipais de abastecimento de água e saneamento de águas residuais pode ser feita por estas entidades gestoras:

- i) entidade do sector empresarial local onde participem entidades do sector empresarial do Estado;
- ii) entidade do sector empresarial do Estado em que participem municípios ou suas associações;
- iii) entidade do sector empresarial do Estado habilitada para o exercício de distribuição de água e tratamento de águas residuais. As duas últimas entidades implicam a delegação das competências municipais no Estado e o exercício através destas duas entidades gestoras ¹²⁰(DR,2009a,p.2189).

Precedida de estudo que mostre a vantagem, ao interesse nacional e local, da integração do sistema, a decisão de constituir a parceria visa obter soluções mais racionais e concretiza-se em contrato de parceria de Estado e Municípios e contrato de gestão com a entidade gestora onde se identifiquem objectivos de qualidade de serviço e metas para iniciativas estratégicas ¹²¹(DR,2009a,p.2189).

IV-3) DINÂMICA AMBIENTAL

O complexo de estratégias e decisões ou, simplesmente, a gestão do abastecimento de água de consumo humano e do saneamento de águas residuais urbanas desempenha um papel importante no modo como os povos e os seus representantes zelam pelo meio ambiente que os rodeia.

A resposta ao aumento da velocidade de divulgação, da possibilidade de acesso à informação e o aumento do conhecimento e desenvolvimento tecnológico ou, simplesmente, a mudança dos padrões e condições de vida dos seres humanos provoca um acrescido nível da pressão sobre os recursos naturais cujos sinais, causas e consequências se torna necessário conhecer e solucionar.

a) Os documentos de organizações internacionais

Os compromissos internacionais relativos ao abastecimento de água e ao saneamento de águas residuais encontram o seu enquadramento em declarações de intenção sobre a égide da ONU.

Na conferência do Rio, ocorrida entre 3 e 14 de Junho de 1992, a ONU aprovou a Declaração do Rio onde, em tradução própria, se propõe fixar por princípios de parceria entre os Estados e os povos sobre o ambiente e o desenvolvimento, o princípio da centralidade dos seres humanos nas

¹²⁰ Artigo 2º nº 2 alíneas b) a) c) nº 6 do Decreto-lei 90/2009 de 9 de Abril de 2009

¹²¹ Artigo 4º nº 1 nº 2 Artigo 5º nº 1 nº 2 nº3 do Decreto-lei 90/2009 de 9 de Abril de 2009

preocupações pelo desenvolvimento sustentável, o princípio do direito ao desenvolvimento realizado conforme as necessidades de desenvolvimento das gerações presentes e futuras e o princípio do desenvolvimento sustentável que inclua a protecção ambiental ¹²²(ONU,1992).

Em 18 de Setembro de 2000 a ONU aprovou a Declaração do Milénio onde, em tradução própria, os chefes de Estado e Governo subscritores, se propõem reduzir para metade a proporção de população sem acesso a água para consumo de qualidade, e se empenham em parar a exploração insustentável dos recursos hídricos e desenvolver estratégias de gestão da água que promova a equidade e qualidade no fornecimento de água ¹²³(ONU,2000,p.5-6).

Dos Objectivos do Milénio destaca-se o objectivo 7 “*garantir a sustentabilidade ambiental*”, cujo indicador é, até 2015, a redução em 50% da percentagem da população que tenha acesso a água de qualidade para consumo humano. Da população mundial, 1 bilião de pessoas não tem acesso a água própria e 2,4 biliões não tem acesso ao saneamento. Para atingir esse objectivo 7 é necessário que 1,5 biliões de pessoas tenha acesso a uma forma de abastecimento de água até 2015 ou seja 100 milhões de pessoas por ano ou 274 mil pessoas por dia (ONU,2011)

Os apelos para o acesso e a boa gestão desse recurso escasso provêm de várias fontes, das quais se destacam, pela abrangência dos seus dados, a ONU Água e o Programa mundial de avaliação dos recursos hídricos (UNESCO,2011) que no 3º Relatório das Nações Unidas do desenvolvimento mundial da água, referem ser a água doce na Terra um bem finito variável naturalmente mas pressionado pela actividade humana com mais frequência em épocas de desenvolvimento humano e crescimento económico. Atribui-se a factores dinâmicos como demografia, alterações climáticas, economia global, mudança de valores sociais e legais, inovação tecnológica e mercados financeiros a influência em estratégias e políticas da gestão da água. O relatório apresenta recomendações de acção que incorporem a água no desenvolvimento sustentável (WWAP,2009,p.XIX)

b) Os documentos de organizações comunitárias

Sobre o abastecimento de água e saneamento de águas residuais o acervo comunitário contém um documento estrutural da gestão deste bem público e do sector de negócio que o envolve. A Directiva-quadro da água visa dar respostas eficazes para inverter a crescente deterioração da qualidade das águas, através da revisão da legislação comunitária (Henriques et al.,2000,p.2).

¹²² Princípio 1 Princípio 3 Princípio 4 da Declaração do Rio: ambiente e desenvolvimento A/Conf.151/26 (Vol.1)

¹²³ Ponto 19 e Ponto 23 da Declaração do Milénio da Organização das Nações Unidas. A/RES/55/2

A Directiva visa estabelecer um quadro para protecção das águas que evite a degradação e proteja os ecossistemas aquáticos e que promova o consumo de água sustentável baseado na protecção de recursos hídricos disponíveis contribuindo para o fornecimento de água necessária à sua utilização sustentável, equilibrada e equitativa ¹²⁴(JOCE,2000,p.5-6). Este quadro de bacia hidrográfica para base de aplicação da directiva ¹²⁵(JOCE,2000,p.8) atribui aos Estados-Membros a necessidade de garantirem a protecção da captação de água para consumo humano ¹²⁶(JOCE,2000,p.12).

Esta Directiva consagra o princípio do poluidor-pagador e a amortização dos custos, ambientais e de recursos, dos serviços hídricos considerando a análise económica ¹²⁷(JOCE,2000,p.12) ou o princípio do utilizador-pagador. A directiva impõe aos Estados-Membros: i) políticas de preços de água de incentivo ao uso eficaz; ii) contributos aos sectores económicos separados por industriais, domésticos e agrícolas; iii) recuperação dos custos de serviços de abastecimento de água com base em análise económica a incluir na gestão da bacia hidrográfica ¹²⁸(JOCE,2000,p.13). Esta análise económica deve considerar o princípio da amortização dos custos dos serviços hídricos com previsões a longo prazo de oferta e procura de água, estimativas de volumes, preços e custos dos serviços e estimativas e previsões de investimentos pertinentes ¹²⁹(JOCE,2000,p.31).

A directiva propõe aos Estados-Membros o incentivo à participação activa dos interessados, em especial, na gestão da bacia da hidrográfica com acesso aos documentos ¹³⁰(JOCE,2000,p.16). Esta Directiva da água foi transposta para o direito português pela Lei 58/2005, a Lei da Água.

Num desenvolvimento (WATECO & CE,2003,p.16) considera-se que:

A Directiva Quadro da água integra claramente a componente economia da água na gestão da água e no processo de tomada de decisão sobre a política da água. Para alcançar os objectivos ambientais a que se propõe, bem como a promoção da gestão integrada das bacias hidrográficas, a Directiva preconiza a aplicação de princípios económicos (o princípio do poluidor-pagador), abordagens económicas (análise da relação custo eficácia) e instrumentos económicos (definição de preços da água).

¹²⁴ Artigo 1º alínea a) b) da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e Conselho de 23 Outubro 2000

¹²⁵ Artigo 3º nº 2 da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e Conselho de 23 Outubro 2000

¹²⁶ Artigo 7º nº 3 da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e Conselho de 23 Outubro 2000

¹²⁷ Artigo 9º nº 1 da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e Conselho de 23 Outubro 2000

¹²⁸ Artigo 9º nº 1 nº 2 da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e Conselho de 23 Outubro 2000

¹²⁹ Anexo III da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e Conselho de 23 Outubro 2000

¹³⁰ Artigo 14º nº 1 da Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e Conselho de 23 Outubro 2000

c) Os documentos de organizações nacionais

Documento essencial ao sector, o Plano estratégico de abastecimento de água e saneamento de águas residuais para o período 2007-2013 (DR,2007), adiante desenvolvido, define objectivos e propõe medidas de optimização da gestão das águas, do desempenho ambiental e de clarificação da iniciativa privada. O PEAASAR 2007-2013 visa minimizar ineficiências dos sistemas por racionalização de custos a suportar pelas populações, ao estabelecer modelos de financiamento e linhas de orientação tarifária, e a reformulação do quadro legal e do modelo regulatório (DR,2007,p.3922).

O PEAASAR 2007-2013 define por objectivos estratégicos a universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço, a sustentabilidade do sector e a protecção de valores ambientais. Por objectivos operacionais expõe: i) servir 95% da população do País com sistemas públicos de abastecimento de água; ii) servir 90% da população do País com sistemas públicos de saneamento de águas residuais; iii) garantir recuperação integral de custos incorridos no serviço; iv) contribuir à dinamização do tecido empresarial privado nacional e local; v) cumprir os objectivos do normativo nacional e comunitário de protecção ambiental e saúde pública (DR,2007,p.3922).

Definindo-se como documento que define orientações de âmbito nacional para a gestão integrada dos recursos hídricos fundamentadas em diagnóstico actualizado da situação e na definição de objectivos a alcançar através de medidas e acções (DR,2002a,p.3727), o Plano nacional da água, após a aprovação dos planos de bacias hidrográficas conforme a Directiva comunitária da água, visa estabelecer uma estratégia de gestão e utilização dos recursos hídricos nacionais, em articulação com o ordenamento do território e a conservação e protecção do ambiente. (DR,2002a,p.3724).

O Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal (ERSAR,2010) visa disponibilizar informação fiável e capaz de transmitir uma visão global do sector e sua evolução, quer em apoio à definição de políticas ou estratégias empresariais, quer para avaliar o serviço prestado à sociedade no abastecimento público de água às populações e saneamento de águas residuais urbanas.

IV-4) ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS LOCAIS

O enunciado teórico e legislativo e as várias dinâmicas – legislativa, organizacional e ambiental – que interagem com as organizações públicas locais de abastecimento e saneamento das águas, permitem elaborar uma tabela das possibilidades e características destas organizações.

Tabela 1: Tipo e características das organizações públicas locais

Designação Característica	serviço municipalizado	empresa municipal delegatária	empresa intermunicipal delegatária	entidade privada concessionária	parceria público pública
Tipo de organização	Serviço público local autónomo empresarial	Sociedade de Direito Comercial	Sociedade de Direito Comercial	Empresa privada	Sociedade de Direito Comercial
Modelo de gestão	Gestão directa	Gestão delegada	Gestão delegada	Gestão concessionada	Gestão em Parceria
Ramo de Direito	Direito Administrativo	Direito Comercial	Direito Comercial	Direito Comercial	Direito Comercial
Regime jurídico aplicável	-Código Administrativo -Lei 169-A/99	-Lei 53-F/2006 -DL 558/99 -DL 194/2009	-Lei 53-F/2006	-Lei 53-F/2006 -DL 558/99 -DL 194/2009	-Lei 53-F/2006 -DL 90/2009 -DL 194/2009
Capacidade jurídica	Sem personalidade jurídica: - recursos de decisões do Conselho Administração - empréstimos pela câmara municipal	Com personalidade jurídica: - empréstimos relevam para a capacidade de endividamento municipal	Com personalidade jurídica: - empréstimos relevam para a capacidade de endividamento municipal	Empresa Privada	Com personalidade jurídica
Entidade responsável	Município	Município através de empresa municipal	Associação de Municípios através de empresa intermunicipal	Concessionário	Município e Estado ou empresa pública
Relação com os órgãos municipais	Conselho administração nomeado pela câmara municipal	-Orientações Estratégicas -Contrato gestão c/gestor -Contrato gestão delegada	-Orientações Estratégicas -Contrato gestão c/gestor -Contrato gestão delegada	-Contrato de concessão	-Contrato de parceria -Estatutos
Documento de Referência	-Regulamento Municipal	-Contrato delegação -Estatutos	-Contrato delegação -Estatutos	-Contrato de concessão	-Contrato de parceria -Estatutos
Participações Sociais	Município	Influência municipal e eventual participação privada até 49%	Influência municipal e eventual participação privada até 49%	Concessionário	Município ou Empresa municipal e empresa pública
Regime jurídico de pessoal	-Lei 12-A/2008 -Lei 59/2008	-Código do Trabalho -Lei 59/2008 (residual)	-Código do Trabalho -Lei 59/2008 (residual)	-Código do Trabalho -Lei 59/2008 (residual)	-Código do Trabalho -Lei 59/2008 (residual)
Regime jurídico de contratação	Código Contratos Públicos (anexo DL 18/2008)	Código Contratos Públicos (anexo DL 18/2008)	Código Contratos Públicos (anexo DL 18/2008)	Livre	Livre
Regime contabilístico	POCAL (anexo DL 54-A/99)	-SNC -Documentos previsionais	-SNC -Documentos previsionais	-SNC	-SNC

(Produção própria)

CAPÍTULO V: A MUDANÇA NA ESTRATÉGIA E NOS MODELOS DE GESTÃO

Este capítulo pretende fornecer pistas sobre as políticas públicas que justificam a mudança dos modos de gestão nas actividades do serviço público das águas. Através da análise das novas perspectivas organizacionais emergentes, da abordagem da evolução legislativa sectorial, da exposição dos factos e intervenções económicas relevantes para o sector e do enquadramento estratégico recente destas organizações públicas locais, serão abordados alguns motivos que possam esclarecer a mudança do modelo de gestão dos serviços municipalizados para empresas municipais ou multimunicipais.

Em breve desenvolvimento teórico mencione-se o enquadramento em Parente (2006,p.91):

No mundo organizacional dos finais do século XX, a mudança surge quotidianamente nas empresas a partir de alterações, com origem endógena ou exógena. São processos dinâmicos, quase omnipresentes, frequentemente contínuos em contextos organizacionais que enfrentam a instabilidade, a incerteza e a variabilidade de uma economia mundial globalizada e face à qual as empresas têm de se posicionar e de actuar, responder e/ou antecipar as transformações em curso.

Mudança organizacional, para Neves (2002,p.167), é o conjunto de medidas de melhoria no estado da organização necessárias para suportar o desenvolvimento estratégico da organização. Em Greenwood e Hinings (cit. por Carvalho,2006,p.47), é o processo de substituição de arquétipos (estruturas e sistemas que, de forma consistente, envolvem um único esquema interpretativo). Ao interpretarem as alterações ambientais, os actores produzem ideias sobre a necessidade de mudança, surgindo novas concepções sobre boas práticas. Tal provoca rupturas na legitimidade do arquétipo dominante e cria novas oportunidades para novos esquemas interpretativos emergirem.

V-1) DINÂMICA TEÓRICA

O tema da mudança organizacional ganha outro significado na análise da mudança observada na Administração Pública de cada País, que tem sido objecto de vasta produção teórica, em que se confundem os termos reforma da Administração Pública e reforma administrativa. Refiram-se algumas notas que permitam enquadrar a actuação das organizações públicas locais responsáveis pelo abastecimento público de água e o saneamento de águas residuais.

Desde logo em Lopes (2002,p.24) reforma da Administração Pública é o processo permanente de adaptação da Administração Pública às alterações do seu enquadramento. Caupers (2002,p.146) designa por reforma administrativa o processo constante que a Administração Pública sofre nas suas estruturas organizativas, processos de decisão e instrumentos de intervenção numa procura incansável de fazer melhor, mais barato e mais depressa.

Amaral (2004a,p.190) tem por reforma administrativa o conjunto de providências tendentes a modificar a Administração Pública de um País, para torná-la mais eficiente na prossecução dos seus fins e mais coerente com os princípios que a regem.

Rocha (2001,p.41) considera que a reforma da Administração Pública visa resolver a crise do Estado de *Welfare* e substituir a administração profissional por outro modelo de administração. Este autor (2001,p.473) nota por pontos comuns dos modelos de modernização administrativa o controlo das despesas públicas e a adopção de técnicas e processos de gestão empresarial.

Neste sentido, Neves (2000,p.473) sublinha que:

O reforço de uma Administração que se rege por princípios de gestão, sabendo ler as necessidades dos destinatários da sua acção à luz das estratégias e políticas definidas pelo Governo, fixando alvos e objectivos, praticando e sujeitando-se a avaliações de resultados e capaz de encontrar e colocar, de forma criativa, os meios ao serviço das finalidades.

Caidem (cit. por Rocha,2001,p.73) refere dois objectivos na reforma administrativa, ou seja, a melhoria de práticas para melhorar os processos e a substituição do modelo de gestão pública.

Carapeto e Fonseca (2005,p.19) destacam o processo de globalização, pela mundialização da economia, o desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação, que conjugados desencadeiam transformações no poder do Estado, suas funções e soberania, que se debate com multiplicidade de exigências, fragilidade de capacidade governativa e de autoridade.

a) A nova gestão pública e o modelo de agência

Madureira e Rodrigues (2006,p.154) caracterizam o Estado Providência como organizador da sociedade, tentando gerar estabilidade e crescimento económico para proteger os cidadãos de contingências económicas e sociais, mas que entrou em crise face à crise económica dos anos 70

do século XX e ao aumento da despesa pública em período de estagnação económica, e também à mudança de concepção do estado e da sua burocracia (Rocha,2001,p.73 e Rocha,2000,p.10).

Rocha (2001,p.43) identifica dois conjuntos de ideias da reforma da Administração Pública, ou seja, a teoria da escolha pública com a primazia do governo representativo sobre a burocracia e o managerialismo com a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia.

Segundo Rodrigues (2007,p.2) no final do século XX surgiu uma mudança ao modelo de gestão pública com pressões para um novo estilo de gestão caracterizado pela utilização de mecanismos de mercado e instrumentos dos agentes privados prometendo melhorar o serviços público ao cidadão e aumentar a eficiência e flexibilidade da gestão pública. Em Rodrigues e Araújo (2006,p.59) a nova gestão pública adopta ferramentas de mercado e de gestão privada visando melhorar o serviço ao cidadão, aumentar a eficiência e flexibilizar a gestão.

Em Warrington (cit. por Rodrigues e Araújo,2006,p.60) a nova gestão pública, como modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar diferentemente a Administração Pública e os seus agentes, tem por linhas estratégias melhorar o desempenho dos serviços públicos, aumentar a eficiência, evitar a corrupção, orientar a Administração Pública às necessidades dos cidadãos, abrir a Administração Pública à sociedade, introduzir mais transparência no funcionamento dos serviços públicos, definir e identificar competências e responsabilidades e evitar o desperdício.

Hood (cit. por Araújo,2004,p.2) aponta por características da nova gestão pública a profissionalização da gestão, a criação de medidas de desempenho, a segmentação das grandes unidades administrativas, práticas de gestão privada e competição pública, ênfase em resultados e disciplina e redução dos custos.

Uma das características desta filosofia de gestão era a introdução da competição entre serviços públicos (Rodrigues,2007,p.2) e a avaliação pelo estabelecimento de objectivos, que devem ser adequados à complexidade das actividades públicas (Araújo,2007,p.9). Em resultado desta reforma administrativa, muitos dos serviços públicos foram autonomizados, privatizados ou viram mudados os seus modelos de gestão em prol de uma maior flexibilidade organizacional e de uma melhor especialização de competências (Rodrigues,2009,p.36).

Deste modo, Canotilho (2000,p.32) vaticina que, na proposta concepcional da nova gestão pública para os esquemas administrativos locais, os serviços municipais logram efectividade,

eficiência e economicidade se adoptarem o modelo empresarial e de mercado, ou seja, a administração local tenderá para uma empresa de serviços, cujos munícipes serão clientes ou utentes dos serviços prestados por empresas pautadas pela racionalidade económica.

Em Rodrigues (2007,p.2) o espírito reformista da nova gestão pública trouxe uma nova ideologia de prestação de serviços públicos de gestão mais rigorosa. Para melhorar a eficiência da acção governativa local, o novo conceito de governação local inclui a solução da privatização e empresarialização de serviços, da construção de redes e parcerias. Em Portugal a modernização passou pela legislação de descentralização e transferência de atribuições e competências para a administração local , introduzindo novas práticas na gestão local com os serviços municipais a darem lugar a entidades empresariais com plano estratégico definido e com objectivos de gestão.

Rodrigues e Araújo (2006,p.68), consideram que na criação de empresas municipais não há uma transferência efectiva de atribuições mas a transferência da responsabilidade da produção de bens e serviços para terceiros no intuito de melhorar a gestão e aumentar a eficiência, o que configura uma relação de Agência em que uma entidade externa, com personalidade jurídica autónoma, realiza tarefas a mando, benefício e responsabilidade do principal através de contrato de gestão.

Araújo (2000,p.2) define agência por organização semiautónoma responsável pela execução de políticas que parecem responder à exigência de rigor e controlo das despesas pública e de oferta de bens e serviços públicos com maior qualidade. O autor (2000,p.6) mostra que este modelo permite o desmembramento de estruturas em unidades semiautónomas, a clarificação de responsabilidade, um sistema de incentivos, o distanciamento do poder político com abordagem profissional à gestão, a especialização de funções e a oferta de serviços de melhor qualidade, a flexibilidade de gestão com resposta mais ajustada às exigências operativas e a transferência de negociações de trabalho para as agências libertando as pressões dos sindicatos sobre o governo. Em Portugal, o autor (2000,p.8) lembra a revitalização da figura do instituto público.

b) A governação em rede e o modelo de parceria

Para Madureira (2004,p.79) a falência do Estado providência deu lugar a novos paradigmas a ideias diversas da reforma administrativa, que em Madureira e Rodrigues (2006,p.157) significa um projecto integrado, complexo e diversificado onde é necessária a gestão atenta e conciliadora dos diversos actores, dos seus comportamentos e suas expectativas, de forma a que se possam

servir todos, sem arbítrios. Rocha (2001,p.186) explica que a gestão pública não é só uma questão de eficiência e eficácia, mas também de legalidade e legitimidade, sendo que a gestão pública, no contexto da democracia democrática, consiste na governação de redes em que intervêm vários actores e grupos de interesses, onde o governo resolve os problemas que emergem da sociedade e tem por tarefa mediar os diversos actores do processo político. Segundo Madureira e Rodrigues (2006,p.157) a Administração Pública moderna apresenta-se como mediador de variáveis de diversidade, procurando a solução dos conflitos e a promoção da colaboração inter-actores.

Para Neves (2010,pg.8) a governação em rede procura ajustar a governação à natureza complexa dos problemas que exigem actuação pública e que não se compadece com responsabilidades repartidas, antes exige co-responsabilização e intervenção activa de diversos actores. A autora (2010,pg.11) desenvolve o modelo referenciando o Estado como garante da vida em comum e do bem-estar, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável, devendo garantir-se o ajustamento entre as actuações do Estado e da Administração Pública e as necessidades sociais, sendo estas actuações dependentes da capacidade da iniciativa privada e da afirmação da cidadania activa.

Rodrigues (2000,p.319) chama a atenção para a boa governabilidade ou a orientação global dum País que implica o exercício do poder político nos limites da eficiência, eficácia e transparência e fazendo com que a sociedade civil participe na prossecução de objectivos validamente expressos e legitimamente sustentáveis num Estado democrático em atmosfera de cultivada confiança.

Araújo (2003,p.6) realça o papel das autárquicas locais que, face à complexidade dos problemas actuais, o alargamento da intervenção municipal e a necessidade de participação dos cidadãos, adoptam outras formas de colaboração, mais flexíveis e informais, que permitam desenvolver dinâmicas locais na valorização de recursos, intervenção social e ambiental, e animação cultural. O autor destaca que as modalidades de cooperação promovem e consolidam a democracia local, pois a participação de actores locais em projecto e iniciativas locais e em organizações de colaboração voluntária, é uma questão fundamental na consolidação do poder local e cidadania.

Para Bilhim (2004,p.60) o envolvimento dos cidadãos em processos participativos de decisão incita o governo local à necessidade de desencadear o processo, sendo mediador e catalisador, providenciando assistência técnica visando resolver os problemas.

Contudo, Madureira e Ferraz (2009,p.46) consideram, face ao fraco desenvolvimento da cultura cívica para a prossecução do paradigma da governação em rede, ser necessário um grande investimento governamental em promover e aumentar a educação cívica visando uma activa cidadania que permita distinguir a participação cívica da participação dos interesses organizados.

Desde modo, em Simões (2002,p.181) se considera que a renovação das instituições estatais envolve a mobilização da capacidade do sector privado nas formas de prestação de serviços públicos e no desenho e implementação de políticas, pois a redução da intervenção directa do Estado visa o acréscimo da eficiência e eficácia dos serviços públicos, melhoria da cobertura e qualidade dos serviços prestados e o financiamento e sustentabilidade da expansão de serviços, através de parcerias público-privadas de serviços públicos infra-estruturais.

Simões (2002,p.182) defende o desmembramento de sectores e serviços de forma a promover a concorrência na passagem da provisão pública monopolista de serviços infra-estruturais para um regime de concorrência com parcerias público-privadas e participação de privados. Essa passagem a realizar primeiro com a empresarialização e gestão comercial do serviço público, e depois com a privatização de monopólios estatais e a concorrência no mercado. O mercado pode constituir uma resposta para bens de tipo privado e serviços de consumo colectivo com tarifação exequível. O mercado permite a separação de funções entre o agente que providencia o serviço e o agente que opera o serviço ao utente, e reclama a regulação como nova forma de actuação da administração.

Santos et al.(2007,p.13) resume as parcerias público-privadas como um contrato de colaboração entre actores públicos e privados para a produção de bens ou prestação de serviços públicos, com distribuição de receitas e despesas predefinida, que define a partilha do risco. E salienta (2007,p.3):

As parcerias público-privadas devem o seu protagonismo recente à tendência geral de enfraquecimento ou emagrecimento do Estado nas últimas três décadas. A necessidade política de manter serviços públicos, cujo desaparecimento seria impopular, aliada à dificuldade de os sustentar como outrora, levam os governos a recorrer a um sector privado novamente pujante, desejoso de novas áreas de investimento, dotado de capacidades de engenharia institucional e financeira que possibilitam empreendimentos antes considerados demasiado arriscados. (...) Esta forma de contratação tem suscitado grande debate em torno da diminuição do espaço de decisão política do Estado, do deficiente apetrechamento técnico do sector público que o coloca dependente do sector privado, do questionamento quanto à efectiva poupança para o sector público, da dificuldade de garantir que o potencial valor que possa ser gerado pela parceria seja efectivamente transferido para o Estado e utilizadores do serviço público, do efeito inter-geracional dos contratos que, pela sua longa duração,

podem afectar futuros orçamentos e investimentos públicos, da complexidade, burocracia e custos, directos e indirectos, associados aos contratos de parceria, do difícil equilíbrio entre escala e concorrência e do débil controlo e fiscalização da execução de contratos de parceria público-privadas.

Resumindo, em Carapeto e Fonseca (2005,p.27) a reforma distingue-se entre modelos gestionários, que visam transformar as organizações públicas em organizações semelhantes às privadas orientadas para resultados e metas de desempenho e que definem o cidadão como cliente, e modelos participativos, onde as organizações públicas operam em ambiente político e respondem perante cidadãos e não perante clientes. Machado (2002,p.249) sintetiza a distinção ao afirmar que, na aceleração do ritmo de mudança da económica actual, gerir um serviço é gerir a mudança e é essencial uma actuação de gestão orientada para a satisfação das necessidades e exigências do cidadão, utente de serviços públicos, e para a rentabilização de recursos e obtenção de resultados.

Em produção própria, importa sublinhar o carácter decisivo deste movimento de modificação dos fundamentos de prestação de bens e serviços públicos para as organizações públicas locais de abastecimento de água potável e saneamento de águas residuais, pois o desenvolvimento da sua actividade modifica-se conforme sejam dirigidas por um político ou por um gestor, porque diferentes serão as suas estratégias embora ambos ambicionem realizar o interesse público, mas também será diferente a actuação perante o consumidor consoante estas organizações visem satisfazer o cliente porque esse é o interesse da comunidade ou é o interesse da organização.

V-2) DINÂMICA LEGISLATIVA

As concepções teóricas elaboradas pelos investigadores e as concepções ideológicas concebidas pelos agentes políticos traduzem-se em normativos legais e regulamentares que se impõem às organizações e aos actores que desenvolvem actividade no sector regulado. Esta tradução constitui as estratégias, e também os limites, do destino que se pretende para o País, ou como ensina Amaral (2004,p.16) o Estado institui, por autoridade própria, o poder de dirigir o destino nacional e de impor as normas necessárias à vida colectiva.

a) O Decreto-Lei 305/2009

O Decreto-Lei 305/2009 regula o regime de organização de serviços da administração autárquica e aplica-se aos serviços municipalizados ¹³¹(DR,2009c,p.7950), não referidos nesta norma.

¹³¹ Artigo 1º e Artigo 2º do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

No quadro da tendência de descentralização descrita na nova gestão pública (Araújo,2004,p.3, Bilhim,2004,p.21, Rodrigues e Araújo,2006,p.67, Ormond e Loffler,1999,p.71) o regime de organização dos serviços visa dotar as autarquias locais de condições ao cumprimento das suas atribuições, na prossecução do interesse local ou interesse geral que podem ser prosseguidos de modo mais eficiente pelas autarquias por proximidade à população, no princípio da subsidiariedade ¹³²(DR,2009c,p.7950).

O diploma indica como linhas de força para a melhoria das condições de exercício da missão (palavra inovadora na legislação autárquica e que não consta na Lei 159/99 nem na Lei 169/99), das funções e das atribuições das autarquias locais e das competências dos seus órgãos e serviços: i) diminuição de estruturas e níveis decisórios; ii) recurso a modelos flexíveis de funcionamento; iii) simplificação de procedimentos administrativos; iv) partilha de serviços ¹³³(DR,2009c,p.7950).

Estabelecendo por princípios a unidade e eficácia da acção, a aproximação aos cidadãos e garantia da sua participação, a racionalização de meios e a eficiência dos recursos ¹³⁴(DR,2009c,p.7950), o diploma consagra dois modelos para a estrutura interna dos serviços municipais, a estrutura hierarquizada e estrutura matricial ¹³⁵(DR,2009c,p.7951). A estrutura hierarquizada é constituída por unidades orgânicas nucleares, ou de departamentalização fixa, aprovadas pela assembleia municipal ¹³⁶(DR,2009c,p.7951), e por unidades orgânicas flexíveis, criadas pela câmara municipal, para adequação às necessidades de funcionamento e optimização de recursos, ou por temporárias equipas de projecto de estrutura hierarquizada com objectivos definidos ¹³⁷(DR,2009c,p.7951) .

As estruturas matricial e mista são adoptadas para desenvolver projectos, por áreas operativas dos serviços, através de equipas multidisciplinares, por núcleos de competência, constituídas com base na mobilidade funcional e de membros designados pela câmara municipal ¹³⁸(DR,2009c,p.7951).

Note-se que o diploma apela ao regime de reestruturação e extinção de serviços e racionalização de efectivos da Administração Pública como base de aplicação da reorganização que este novo normativo obriga as autárquicas locais a efectuar ¹³⁹(DR,2009c,p.7951).

¹³² Preâmbulo do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

¹³³ Preâmbulo do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

¹³⁴ Artigo 3º do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

¹³⁵ Artigo 9º nº 1 do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

¹³⁶ Artigo 10º nº 2 e Artigo 6º do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

¹³⁷ Artigo 10º nº 3 e nº 4 e Artigo 11º nº 1 do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

¹³⁸ Artigo 12º nº 1 e nº 3 do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

Em produção própria, refira-se que o legislador, tendo oportunidade para expressar as novas ideias e teorias de gestão pública, cumpre o princípio constitucional da autonomia das autarquias locais ¹⁴⁰(DR,2005,p.4643) disponibilizando aos órgãos autárquicos as ferramentas de gestão de serviços e de recursos humanos que lhes permita prosseguir as suas atribuições e competências.

V-3) DINÂMICA ESTRATÉGICA E POLÍTICA

Este segmento do trabalho pretende abordar o percurso estratégico e as políticas públicas relativas ao abastecimento de água para consumo humano e o saneamento de águas residuais. A abordagem iniciará sobre a evolução dos normativos legais que espelham as opções estruturantes deste sector, desenvolvendo, depois, as linhas estratégicas de intervenção económica, e, por fim, as linhas estratégicas organizacionais pelos principais documentos estruturantes.

Por estratégia, considere-se em Neves (2002,p.81) a visão para o futuro, a escolha entre cenários possíveis, os objectivos estratégicos traduzidos em mudança de estado da organização e o caminho para alcançá-los, em Gama (2005,p.45) a indicação do carácter e desígnio global da organização, em Bilhim (2006,p.311) a orientação de decisões e afectação de recursos para concretizar objectivos e em Freire (1997,p.17) a gestão criteriosa de recursos que tenham aceitação superior à concorrência.

a) A atribuição municipal

O abastecimento público de água pode considerar-se como responsabilidade das câmaras municipais se a Carta de Lei de 6 de Maio de 1878 prever, como competência da câmara municipal, mandar proceder à construção de fontes, conforme o Artº 102 nº 13 e, no seu Artº 102 nº 14, regular o modo de fruição dos bens dos povos do concelho podendo estabelecer taxas.

A Lei 159/99 desenvolve-se num quadro de transferência de atribuições para as autarquias locais e delimitação da intervenção da administração central e local ¹⁴¹(DR,1999,p.6301). Esta Lei consagra atribuições nos domínios de ambiente e saneamento básico aos municípios e de

¹³⁹ Artigo 5º do Decreto-lei 305/2009 de 23 de Outubro de 2009

¹⁴⁰ Artigo 6º nº 1 da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei Constitucional 1/2005)

¹⁴¹ Artigo 1º da Lei 159/99 de 14 de Setembro

ambiente e salubridade às freguesias ¹⁴²(DR,1999,p.6303) e determina aos órgãos municipais competências de planeamento, gestão de equipamento e investimento nos domínios dos sistemas municipais de abastecimento de água e de tratamento de águas residuais ¹⁴³(DR,1999,p.6306).

Em produção própria, a Lei 159/99 pela primeira vez separa atribuições das autarquias locais das competências dos seus órgãos, sendo atribuições os fins que a lei incumbe às pessoas colectivas públicas de prosseguir e competências os poderes funcionais que a lei confere aos órgãos para prossecução das atribuições das pessoas colectivas (Amaral,2001,p.604), e em Neves (2002,p.87):

domínio de actuação é a realidade subsistema social integrante do sistema objecto de acção duma organização, caracterizada por uma determinada necessidade e/ou população-alvo potencialmente objecto de acção da mesma, carecendo, face às suas especificidades, de actuações próprias.

A Lei 169/99 das competências e funcionamento dos órgãos dos municípios e freguesias, prevê a administração de águas públicas na jurisdição da freguesia ¹⁴⁴(DR,2002,p.288-10) e do município ¹⁴⁵(DR,2002,p.288-24) e prevê a fixação pela câmara municipal de tarifas da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados ¹⁴⁶(DR,2002,p.288-23).

Amaral (2001,p.473) nota que a centralização de responsabilidades económicas pelo Estado e a descentralização administrativa resultam da noção de democracia e participação dos cidadãos, contudo Neves (2004,p.27) destaca o retrocesso pela enumeração taxativa da Lei 159/99 face à cláusula geral e enumeração exemplificativa da legislação anterior, pois a natureza de pessoa de fins múltiplos das autarquias locais torna quase impossível identificar todos os seus interesses.

Esta breve exposição legislativa mostra a preocupação de responsáveis locais pelo abastecimento público de água potável face à regulamentação normativa de origem estatal. Esta preocupação é constatável (Alves,2010,p.38; Pinto cit. por Oliveira,2008,p.106; Borges,2009,p.57, Maia,2000,p.589; Serra,s/d,p.24, Silvestre,2004,p.176, Rodrigues,2009a,p.1) também em competências municipais desde o Artº 82º nº 6 alínea 20 do Código Administrativo de 1837 sobre a construção de fontes. Bau (1998,p.12) mostra que, regra geral, o modelo de gestão na Europa é o “*público-local*”.

¹⁴² Artigo 13º nº 1 alínea l) e Artigo 14º nº 1 alínea h) da Lei 159/99 de 14 de Setembro

¹⁴³ Artigo 26º nº 1 alínea a) e alínea b) da Lei 159/99 de 14 de Setembro

¹⁴⁴ Artigo 17º nº 1 alínea j) da Lei 169/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

¹⁴⁵ Artigo 64º nº 1 alínea s) da Lei 169/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

¹⁴⁶ Artigo 64º nº 1 alínea j) da Lei 169/99 de 18 de Setembro na redacção da Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro

b) A abertura à iniciativa privada da concessão municipal

Segundo Otero(2001,p.31) por privatização da Administração Pública entende-se o exercício por entidades privadas de funções administrativas ou a transferência para particulares do exercício de poderes soberanos que integram o âmbito das autoridades públicas.

Vaz (2001,p.112) enuncia como processos de privatização a venda de activos públicos ao sector privado, a cedência de exploração de activos públicos a entidades privadas e a eliminação de monopólios estatais pela abertura de sectores à iniciativa privada.

Bilhim (2000,p.22) tem por razões do movimento redutor do Estado empresário a ineficiência das empresas públicas, pelo sacrifício de objectivos económico-financeiros aos objectivos político-sociais, a necessidade de diminuir o desequilíbrio de orçamentos públicos, por alívio de défices de empresas públicas, a redução do peso político de sindicatos e clientelas partidárias e a intenção de promover vantagens sociais do capitalismo, pelo acesso de trabalhadores ao capital da empresa. Conclui este autor (2000,p.23) que, em óptica microeconómica, as privatizações visam melhorar o funcionamento de serviços, aumentar a qualidade e diminuir os preços, e em macroeconómica, visa restaurar os mecanismos de mercado e reduzir o peso do Estado na economia.

Ambrósio (1998,p.9) refere que a entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia deu motivo à modernização do País, e que em 1987 e 1988 em certas áreas da administração central e de associações profissionais, mercê da reflexão sobre o baixo índice de atendimento, se formou a convicção da vantagem de abrir ao sector privado a gestão e exploração dos sistemas das águas.

O autor (1998,p.9) identifica como problemas que justificam essa convicção: i) as atribuições municipais na execução das infra-estruturas do sector da água levaram o Governo a abdicar de definir e executar as orientações de aumento dos índices de atendimento e qualidade do serviço; ii) por ausência de orientações os fundos comunitários do primeiro quadro comunitário de apoio disponibilizados aos municípios foram pulverizados em obras mal concebidas e executadas conduzindo a inadequações dos resultados em qualidade das águas que deviam ser atingidos face à lei e às directivas comunitárias; iii) os serviços municipais não estavam, na sua maioria, dotados tecnicamente para garantir que a concepção e execução das infra-estruturas e a gestão e exploração dos sistemas tivessem níveis de qualidade aceitáveis; iv) os processos burocráticos

pesados e lentos dos municípios punham em causa o cumprimento de prazos e programas de investimentos com objectivos temporais bem definidos.

O autor (1998,p.10) conclui que, sem retirar aos municípios as capacidades de velar pelos interesses dos munícipes, importava eliminar eficazmente o que impedisse a modernização e desenvolvimento do País no sector, pelo que a solução residia na abertura ao sector privado tendo por objectivos introduzir dinâmica empresarial, interiorizar o conhecimento do sector privado na gestão e exploração dos sistemas e obter parte dos investimentos com entrada de capital privado.

Constâncio (2006,p.28) recorda que no início da década de 90 do século XX verificava-se, em Portugal, uma grande dispersão dos sistemas de captação e ineficiência na distribuição, sendo os níveis de atendimento do abastecimento de água de 82% e de 35% na cobertura do tratamento de águas residuais valores inferiores aos níveis médios comunitários e que em 1993 Portugal podia aceder a significativos fundos comunitários pelo Fundo de Coesão. Em ERSAR (2010a,p.22) nota-se que a entrada na Comunidade Económica Europeia dotou Portugal de meios financeiros de investimento no sector mas implicou mais responsabilidades no cumprimento das disposições comunitárias do ambiente, pelo que o Fundo de Coesão permitiu modificar a estratégia no sector com o objectivo de melhorar a cobertura e a qualidade do serviço prestado aos cidadãos.

Esta estratégia (ERSAR,2010a,p.22), encetada com os Decreto-Leis nºs 372/93 e 379/93, atribui à responsabilidade autárquica os serviços de água e saneamento, com investimento da administração central na criação de sistemas multimunicipal de gestão empresarial, por instituir a possibilidade de gestão indirecta destas actividades pela concessão a empresas privadas e por criar condições à gestão partilhada com municípios nos sistemas multimunicipais e eventual participação privada.

Serra (s/d,p.33) destaca que a preocupação do governo à época era assegurar a eficiente aplicação dos fundos comunitários para o sector, subtraindo esta competência às autarquias nos casos de investimentos estratégicos e era assegurar o quadro legal que viabilizasse a mobilização do capital privado necessário para o investimento vultoso necessário à resolução dos problemas do sector.

A Lei 58/93, como lei que define o objecto, sentido e extensão da autorização ao Governo para legislar em matéria da competência relativa da Assembleia da República ¹⁴⁷(DR,2005,p.4668), é

¹⁴⁷ Artigo 165º nº 2 da Constituição da República Portuguesa (anexo à Lei-Constitucional 1/2005)

concreta nos objectivos pois visa permitir o acesso de empresas que resultem da associação de entidades públicas, designadamente autarquias locais, com entidades privadas, para a concessão de actividades de distribuição de água e tratamento de efluentes, em sistemas que sirvam pelo menos dois municípios e que exijam investimento predominante estatal por interesse nacional e permitir o acesso de empresas privadas à concessão de sistemas municipais ¹⁴⁸(DR,1993,p.4212)

Ao indicar por motivo a necessidade de promover uma verdadeira indústria da água (Governo, 1993) o Decreto-Lei 372/93 pressupõe uma estratégia que acautele os interesses nacionais, aumente a empresarialização no sector incluindo capitais privados e acelere o ritmo de investimento, para garantir a estabilidade temporal às políticas de distribuição de água e tratamento de efluentes, abrindo a possibilidade de participação de capitais privados por concessão ¹⁴⁹(DR,1993a,p.6105).

A literatura destaca que este diploma definiu o conceito de sistema municipal e multimunicipal e permite o acesso de capitais privados através de concessão (INAG,2002,p.12), que alterou a lei de delimitação de sectores, permitindo o acesso de capitais privados antes vedados ao sector (Marques e Silva,2008,p.43), que distinguindo sistemas municipais de multimunicipais, passou a permitir o acesso do sector privado ao abastecimento de água e tratamento de águas residuais de sistemas municipais apenas em regime de concessão e de sistemas multimunicipais também em concessão por empresas onde o sector público se encontre em maioria (Ambrósio,1998,p.7), e permitiu a participação de entidades privadas na gestão e exploração destes serviços e facultou a criação de sistemas integrados envolvendo vários municípios, sistemas multimunicipais ou em “alta”, permitindo gerar economias de escala e optimização de sistemas (Carvalho et al.,2010,p.326).

Em conclusão, Serra (1999,p.15) considera que

a abertura do sector das águas e águas residuais à actividade empresarial ficou a dever-se, não tanto a uma decisão estratégica no sentido de criar uma base empresarial forte neste sector em Portugal, mas sobretudo à necessidade de resolver de forma eficaz alguns problemas estruturais, aplicando eficientemente recursos financeiros que iam ser postos à nossa disposição.

Alterada a lei de delimitação de sectores, no sentido de permitir o acesso de capitais privados às actividades de abastecimento de água e tratamento de efluentes, o Decreto-Lei 379/93, vem disciplinar o regime de gestão e exploração de sistemas, sendo multimunicipais os sistemas em

¹⁴⁸ Artigo 25º alíneas b) e c) da Lei 58/93 de 6 de Agosto de 1993

¹⁴⁹ Preâmbulo do Decreto-lei 372/93 de 29 de Outubro de 1993

“alta” de importância estratégica e investimento predominante pelo Estado, e municipais os restantes sistemas, podendo a gestão e exploração ser objecto de concessão a entidade pública de natureza empresarial, e vem considerar criadas as condições ao acréscimo de eficácia na prestação da administração com benefícios aos utentes do serviço ¹⁵⁰ (DR,1993b,p.6214).

Este diploma consagra como princípios fundamentais do regime de exploração e gestão dos sistemas o princípio da prossecução do interesse público, e do carácter integrado dos sistemas, da eficiência e da prevalência da gestão empresarial ¹⁵¹ (DR,1993b,p.6215; Governo,1993).

Serra (s/d,p.35) considera que o Decreto-Lei 379/93 cria imediatamente sistemas multimunicipais de água “*para consumo dos municípios*” ¹⁵² evidenciando por objectivo da iniciativa legislativa criar condições de controlo directo do Estado do investimento a realizar no abastecimento de água no litoral algarvio e norte e centro do Continente, onde se concentra grande parte da população nacional e mais se fazia sentir a rotura dos sistemas existentes, esperando-se maiores economias de escala e mais baixos investimento a realizar *per capita*, ou seja, onde os recursos financeiros a disponibilizar, mais progressos podiam-se esperar nos indicadores de cobertura de infra-estruturas.

Noutro desenvolvimento (TC,2007,p.7) considera-se que , intervindo o Estado como principal actor e com abertura ao capital privado, o Decreto-Lei 379/93 desenhou uma estratégia de predomínio do Estado como principal accionista a operar em “alta” e com posição dominante nos sistemas em “baixa” pelas concessões de serviços municipais, sendo uma estratégia importada do modelo francês mas operando a separação dos serviços em “alta” e “baixa”.

Ambrósio (1998,p.7) referindo-se ao Decreto-Lei 372/93, mas decerto englobando o regime do Decreto-Lei 379/93, considera que o único passo do diploma foi no sentido da gestão dos sistemas municipais poder ser delegada num operador privado, por concessão, para realizar investimento de execução de novas infra-estruturas ou reabilitação das existentes, para assumir a titularidade do património da concessão e a responsabilidade pela sua gestão e exploração até ao termo do contrato, e para se remunerar em função do tarifário proposto e aprovado pelo concedente.

¹⁵⁰ Preâmbulo do Decreto-lei 379/93 de 5 de Novembro de 1993

¹⁵¹ Artigo 2º nº 1 do Decreto-lei 379/93 de 5 de Novembro de 1993

¹⁵² Artigo 3º nº 3 do Decreto-lei 379/93 de 5 de Novembro de 1993

Costa e Lopes (2004) destacam que a figura da concessão corresponde a dois tipos de intervenção privada quer por contratos de arrendamento com o investimento da responsabilidade do concedente, quer por contratos de concessão com investimento imputado ao concessionário.

Constâncio (2006,p.28), recordando que em Dezembro de 1993 foi criada a Águas de Portugal promotora de empresas no sector, considera que o Decreto-Lei 379/93 fornece os princípios da criação de sistemas multimunicipais, e que o modelo além de permitir maior operacionalidade e eficiência na implementação dum programa de investimento ambicioso, tem impactos favoráveis no ambiente, pelo que a constatação da necessidade da expansão dos sistemas, da qualidade e fiabilidade do serviço, e a verificação que os municípios não teriam os meios financeiros ou técnicos para as necessidades, levou o Governo a legislar assumindo responsabilidades directas pelo Estado, quer de investimento, quer de exploração e gestão destes serviço públicos.

c) O co-financiamento comunitário: FEDER e Fundo de Coesão

Sobre a opção europeia de Portugal e a adesão às Comunidades, (Magalhães,1988,p.38) se pretendia o apoio das Comunidades à reconstrução e modernização da economia portuguesa, para aproximar o nível de vida do povo português do nível atingido por outros países membros.

O Tratado do funcionamento da União Europeia ¹⁵³(JOUE,2010,p.127) prevê que, para promover o seu desenvolvimento harmonioso, a União prossiga a sua acção no sentido de reforçar a coesão económica, social e territorial, procurando reduzir a disparidade do desenvolvimento das regiões. O Tratado ¹⁵⁴(JOUE,2010,p.127) prevê a União apoie os objectivos de coesão e desenvolvimento regional através de fundos com finalidade estrutural. O Fundo de Desenvolvimento Regional ¹⁵⁵(JOUE,2010,p.127) destina-se a contribuir para a correcção de desequilíbrios regionais pela participação no desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas, e o Fundo de Coesão contribuirá financeiramente à realização de projectos de ambiente e das redes transeuropeias de infra-estruturas de transportes ¹⁵⁶(JOUE,2010,p.127).

O Decreto-Lei 81/94, que aplica em Portugal o Fundo de Coesão/instrumento financeiro de coesão previsto no Regulamento (CEE) 792/93, é bem claro na prioridade pelo apoio aos grandes

¹⁵³ Artigo 174º do Tratado do funcionamento da União Europeia – versão consolidada de 30 de Março de 2010

¹⁵⁴ Artigo 175º do Tratado do funcionamento da União Europeia

¹⁵⁵ Artigo 176º do Tratado do funcionamento da União Europeia

¹⁵⁶ Artigo 177º do Tratado do funcionamento da União Europeia

sistemas de abastecimento de água e tratamento de águas residuais ¹⁵⁷(DR,1994,p.1209). Esta prioridade é ainda mais clara no Regulamento de aplicação em Portugal do fundo de coesão anexo ao Decreto-Lei 191/2000 ao determinar que as candidaturas ao Fundo de Coesão poderão ser propostas por entidades responsáveis pelo desenvolvimento dos sistemas multimunicipais, conforme o Decreto-Lei 379/93, e por municípios em acções que visem projectos de interesse supramunicipal de abastecimento de água e tratamento de águas residuais ¹⁵⁸(DR,2000,p.4018).

O desenvolvimento do apoio comunitário a Portugal para projectos nas actividades de água e saneamento pode-se agrupar em 5 etapas. O período de 1986-1988, de apoio casuístico a iniciativas dos municípios através do FEDER (CCDRC,2010) ou de financiamento de projectos públicos de infra-estruturas e de estudos pela contribuição do FEDER (IFDR,2011).

No período de 1989 a 1993 decorre o QCA I de acordo com a reforma (CCE,1989,p.11) do apoio comunitário em complemento ou contributo às acções nacionais através do co-financiamento de programas operacionais baseado num plano de desenvolvimento regional ¹⁵⁹ (JOCE,1988,p.12) que, em 1989, privilegia a disponibilização de água às actividades económicas, como agricultura, no âmbito do Eixo I “*promover aumento da eficiência do sistema produtivo*” (MPAT,1989,p.89) e do “*programa operacional de recursos hídricos, saneamento básico e ambiente*”, visando superar as deficiências do abastecimento de água às actividades económicas (MPAT,1989,p.112) sendo relevantes os municípios no domínio de apoio à actividade económica (MPAT,1989,p.166).

Em DGDR (2007,p.75) é destacado o abastecimento de água no âmbito das acções do domínio do ambiente e de acções dos planos operacionais regionais, como é exemplo DGDR (2001,p.24). Estes planos operacionais, definidos como conjunto coerente de intervenções plurianuais de vários fundos ¹⁶⁰(JOCE,1988,p.12), podem ser de base regional ou sectorial ¹⁶¹(CdCE,1988) .

No período de 1994 a 1999 decorre o QCA II , cujos principais objectivos eram a aproximação à Comunidade Europeia e a redução das assimetrias internas desenvolvidos em quatro eixos prioritários e dezassete programas operacionais. No âmbito deste quadro de apoio, as actividades de água e saneamento são incluídas no eixo 3 “*promover a qualidade de vida e a coesão social*”,

¹⁵⁷ Artigo 2º alínea a) ponto ii) do Decreto-lei 81/94 de 20 de Março de 1994

¹⁵⁸ Artigo 12º alíneas d) e) do Decreto-lei 191/2000 de 16 de Agosto de 2000

¹⁵⁹ Artigo 3º Artigo 4º nº1 Artigo 8º nº4 do Regulamento (CEE) 2052/1988 de 15 de Julho de 1988

¹⁶⁰ Artigo 5º nº2 nº5 do Regulamento (CEE) 2052/1988 de 15 de Julho de 1988

¹⁶¹ Artigo 5º nº1 Artigo 12º e Artigo 13º do Regulamento (CEE) 4253/1988 de 31 de Dezembro de 1988

no programa “*ambiente e revitalização urbana*” e na intervenção operacional “*ambiente*” (IFDR,2011a), propondo-se como objectivos aumentar a percentagem de população abastecida pela rede pública de água potável e de população ligada à rede de esgotos (CE,1994,p.34).

A estratégia proposta, executando as directivas comunitárias do ambiente que estão estreitamente ligadas ao desenvolvimento económico, distingue as intervenções de aplicação dessas directivas, que serão financiadas pelo FEDER (subprograma “*ambiente*” e programas regionais) no reforço do abastecimento de água e melhoria do saneamento básico, daquelas intervenções, como a criação de grandes redes de distribuição de água e tratamento de águas residuais, com financiamento pelo Fundo de Coesão e acções dos programas regionais (CE,1994,p.54). Para o financiamento pelo Fundo de Coesão I foram propostos a Estratégia para o sector do ambiente 1993-1999, tendo por um dos objectivos o aumento das disponibilidade hídricas em projectos hidráulicos de grandes sistemas de saneamento e de grandes sistemas de abastecimento de água, e o Plano de desenvolvimento regional 1994-1999, cujos principais objectivos ambientais eram a melhoria do saneamento básico e o reforço do abastecimento de água (DGDR,2007,p.76).

Relatando sobre o apoio financeiro no âmbito do Fundo de Coesão I, são salientados os apoios aos sub-sectores do tratamento de águas residuais e do abastecimento de água nos “*4 países da coesão*” (DGDR,2007,p.41). Em Portugal, a estratégia de intervenção para o abastecimento de água concentra-se nas regiões mais povoadas (Lisboa, Porto e Algarve) visando tentar recuperar o atraso do País e em conformidade com as Directivas do ambiente através do recurso a sistemas multimunicipais para execução de projectos de grande dimensão, permitindo realizar economias de escala e utilizar capacidades técnicas e de gestão. A mesma concentração urbana ocorre na intervenção para o tratamento de águas residuais, com destaque para a despoluição da bacia do rio Lis para o tratamento das águas residuais de explorações suinícolas (CCE,2001,p.36-37).

No período de 2000 a 2006, de acordo com o QCA III, o enquadramento assume como domínios prioritários de intervenção o potencial humano, pela valorização do potencial humano face aos baixos níveis de produtividade, a actividade produtiva, pelo acréscimo de competitividade com apoio às estratégias empresariais, e a estruturação do território, pela consideração do território na coesão nacional e as grandes orientações de construção de infra-estruturas compatíveis com a preservação do ambiente e o apoio ao desenvolvimento das regiões (DGDR,2000,p.4) .

No âmbito do ambiente, concretizando o eixo 3 do QCA III “*valorização do território*”, ter-se como objectivo do desenvolvimento de Portugal a melhoria da qualidade de vida da população, implicando a disponibilização de infra-estruturas de saneamento básico (DGDR,2000,p.102). Define-se o abastecimento de água e o tratamento de águas residuais por sectores prioritários de intervenção e por princípios estratégicos consideram-se a gestão integrada de recursos hídricos por bacia e a realização de sistemas funcionais completos com fecho de sistemas de abastecimento de água, no pressuposto do financiamento pelo Fundo de coesão da parte em “alta” de sistemas de abastecimento de água e a “jusante” do sistema de drenagem de água residual (DGDR,2000,p.103).

A aposta no financiamento pelo Fundo de Coesão dos investimento de infra-estruturação básica com incidência nos investimentos em “alta”, opõe-se ao financiamento dos investimentos em “baixa”, por “programas operacionais regionais” no âmbito do apoio a investimento municipais, sendo complementares do investimento em “alta” como condição de acesso aos fundos, para assegurar eficácia ao sistema, podendo também ser apresentados projectos integrados de “alta” e “baixa”. Nestes investimentos, a utilização de modelos de gestão empresarial terá prioridade se derem garantias de funcionamento dos sistemas, se assegurem a auto-sustentabilidade e se aplicarem tarifas reais garantindo o princípio do poluidor-pagador (DGDR,2000a,p.39-40).

Relatando sobre o Programa Operacional do Ambiente do QCA III, esclarece-se que as acções ambientais de carácter mais pesado, ligadas à garantia do abastecimento de água em quantidade e qualidade e ao saneamento foram integrados em programas operacionais regionais e Fundo de Coesão (IFDR,2009,p.9). O co-financiamento do Fundo de Coesão de grandes investimentos do saneamento básico (abastecimento de água e tratamento de águas residuais) visa complementar a processo de infra-estruturação básica territorial, incidindo em investimentos em “alta” e sistemas integrados (sistemas “alta” e “baixa”), sendo os investimentos municipais em “baixa” financiados por programas operacionais regionais, visando assegurar a eficácia dos sistemas (IFDR,2009,p.19), e este programa operacional do Ambiente financiado pelo FEDER (IFDR,2009,p.26) implicando a articulação e coordenação dos vários intervenientes no processo de decisão (IFDR,2009,p.111).

O relato da aplicação do Fundo de Coesão do QCA III, ou Fundo de Coesão II, salienta que, em 2007, no sector do ambiente regista-se uma evolução dos níveis de atendimento, não atingindo as metas definidas para 2006 e havendo necessidade de novos investimentos e da articulação da “alta” e “baixa” tida por principal condicionante à eficácia dos investimentos realizados (CNFC,2008,p.22).

Esta abordagem integrada de gestão de recursos hídricos e de articulação entre redes em “baixa” e investimentos em “alta” é salientada na gestão e controlo de riscos ambientais, assim como são esperadas melhorias nos sistemas tarifários, na optimização de sistemas e no reforço de sistemas de gestão em parceria (CNFC,2008,p.23). A taxa média de execução financeira dos projectos de abastecimento de água e de águas residuais não atingia 50% em 2007 (CNFC,2008,p.29) seguindo o desempenho da realização física com menor implementação dos projectos (CNFC,2008,p.30).

E no período de 2007 a 2013, conforme o Quadro de Referência Estratégica Nacional, expressão que define o instrumento de coerência da intervenção dos fundos com as orientações estratégicas de coesão da Comunidade e identificação das prioridades da comunidade e do programa nacional de reformas ¹⁶²(JOUE,2006b,p.43), aprovado em 28 de Junho de 2007 e estabelece como sétimo objectivo *valorizar o ambiente e promover o desenvolvimento sustentável* (DR,2007a,p.4182).

Regulando a Agenda operacional temática para a valorização do território, este documento de direcção estratégica determina, por objectivo fundamental, *a elevação das dotações em redes e infra-estruturas no domínio ambiental*, no vector de intervenção das políticas públicas *redes, infra-estruturas e equipamentos para a coesão territorial e social* (DR,2007a,4235), que incluem as intervenções no domínio do ciclo urbano da água, pois o abastecimento de água e a rejeição de água residual constituem serviços básicos vitais à melhoria de condições de vida das populações e competitividade económica regional. Fixam-se por objectivos centrais aumentar a cobertura e a qualidade dos sistemas públicos de abastecimento domiciliário de água, elevar a taxa de atendimento das redes de drenagem de águas residuais, pelo apoio à conclusão e expansão dos sistemas em “alta” e “verticalizados” e à conclusão dos sistemas em “baixa”, em especial os investimentos de articulação das duas vertentes do ciclo urbano da água (DR,2007a,4236).

Em resumo, saliente-se a importância dada ao abastecimento de água e ao tratamento de águas residuais pelo QREN no âmbito da prioridade estratégica *assegurar a qualificação das cidades e do território* (DR,2007a,p.4224,p.4236) e do programa operacional temático *valorização do território* no eixo estratégico nº 2 *rede estruturante de abastecimento de água e saneamento* cujas intervenções a apoiar são as infra-estruturas em “alta” e em “alta” e “baixa” integradas, conforme os PEAASAR 2000-2006 e PEAASAR 2007-2013 (Observatório QREN,2008,p.49).

¹⁶² Artigo 27º nº 1 do Regulamento (CE) 1083/2006 de 31 Julho 2006

Em conclusão, apesar de se poder considerar que (TCE,2010):

embora os fundos despendidos no âmbito das acções estruturais tenham contribuído para melhorar o abastecimento de água para consumo doméstico, poderiam ter sido alcançados melhores resultados com menores custos para o orçamento da UE,

também se pode afirmar que, em relação ao abastecimento de água, a situação nacional evoluiu muito nas últimas décadas fruto dum esforço de investimento significativo (ERSAR,2010,p.35).

Tabela 2: Evolução do nível de atendimento dos serviços das águas

Abastecimento de água	1990 / 1991	77% (1990)	¹⁶³	77% (1991)	¹⁶⁴
Abastecimento de água	2008	94% (2008)		¹⁶⁵	
Tratamento de água residual	1990 / 1993	21% (1990)	¹⁶⁶	21% (1993)	¹⁶⁷
Tratamento de água residual	2008	72% (2008)		¹⁶⁸	

(Produção Própria)

Tabela 3: Co-financiamento comunitário do Fundo de Coesão

Abastecimento de água 1993 - 1999 (1.000.000 €)	Autorizações 507,6 ¹⁶⁹	Aprovados 505,803 ¹⁷⁰
Abastecimento de água 2000 - 2006 (1.000.000 €)	Aprovados - Apoio FC II 602,074 ¹⁷¹	Aprovados 231,677 ¹⁷²
Tratamento de água residual 1993 - 1999 (1.000.000 €)	Autorizações 552,4 ¹⁷³	Aprovados 569,275 ¹⁷⁴
Tratamento de água residual 2000 - 2006 (1.000.000 €)	Aprovados - Apoio FC II 666,106 ¹⁷⁵	Aprovados 428,228 ¹⁷⁶

(Produção Própria)

¹⁶³ (DPP,2000,p.265)

¹⁶⁴ (CE,1994,p.20)

¹⁶⁵ (INSAAR 2009 in ERSAR,2010,p.35)

¹⁶⁶ (DPP,2000,p.278)

¹⁶⁷ (CE,1994,p.20)

¹⁶⁸ (INSAAR 2009 in ERSAR,2010,p.35)

¹⁶⁹ (CCE,2001,p11)

¹⁷⁰ (IFDR,2011b)

¹⁷¹ (CNFC,2008,p.56)

¹⁷² (IFDR,2011c)

¹⁷³ (CCE,2001,p11)

¹⁷⁴ (IFDR,2011b)

¹⁷⁵ (CNFC,2008,p.56)

¹⁷⁶ (IFDR,2011c)

d) Plano Estratégico de Abastecimento Água e Saneamento Águas Residuais 2000-2006

A experiência da programação dos quadros comunitários de 1989 a 1993 e de 1994 a 1999, desenvolvida através do planeamento dos respectivos Plano de Desenvolvimento Regionais e a necessidade de clarificar a política enunciada no Decreto-Lei 372/93 e no Decreto-Lei 379/93, permitiram definir uma estratégia clara para o sector da água e do saneamento.

O PEAASAR 2000-2006 visa assegurar a concretização eficiente da orientação política de elevar o nível de atendimento das populações e de qualidade do serviço, o cumprimento da legislação ambiental e a satisfação dos objectivos do PDR de 2000-2006 para o País (MAOT,2000,p.8):

- servir 95% da população com água potável no domicílio;
- servir 90% da população com drenagem e tratamento de águas residuais;
- cada sistema de abastecimento de água servir 95% da população da área de atendimento;
- cada sistema de saneamento de água residual não servir menos de 90% da população da área.

Afirmando a necessidade de definir as orientações políticas nas intervenções indispensáveis para completar a cobertura de abastecimento de água e saneamento de águas residuais, e de proporcionar aos responsáveis políticos sugestões de apoio na tomada de decisão, o PEAASAR 2000-2006 pretende fomentar a identificação de empreendimentos a realizar, a fixação de prioridade, a selecção das melhores técnicas e métodos construtivos e a definição dos modelos de gestão na criação dum quadro de investimento (MAOT,2000,p.12).

O Plano estratégico assume como pressupostos i) a obrigatoriedade de cumprir a legislação do dimensionamento e da exploração dos sistemas de água e de saneamento e da qualidade da água; ii) a necessidade de promover a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações; iii) a necessidade de adoptar soluções integradas quando estas soluções sejam mais vantajosas; iv) a vantagem de promover soluções empresariais de gestão dos sistemas e v) a obrigatoriedade de se estabelecerem tarifas justas para os utentes destes serviços públicos (MAOT,2000,p.34).

O PEAASAR 2000-2006 propõe um novo modelo, designado sistema plurimunicipal , equivalente ao sistema multimunicipal e intermunicipal, que serve mais de um município num conjunto que constitua uma continuidade territorial, em que as infra-estruturas podem não estar interligadas, mas devem resultar da racionalização da cobertura da área de atendimento do sistema e da

optimização de investimentos e de custos de exploração, permitindo estruturar toda a rede de suporte da distribuição de água e drenagem da água residual na área que servem, em resumo, estes sistemas plurimunicipais são o modelo de intervenção do PEAASAR 2000-2006 na procura da melhor qualidade de serviço com as menores tarifas possíveis (MAOT,2000,p.48).

Analisando os modelos ou formas de gestão, este documento estratégico destaca que os sistemas multimunicipais permitem avançar na infra-estruturação do País nestes serviços de grande interesse público, pois estas empresas concessionárias de capital totalmente público deram *inegável* demonstração de capacidade de gestão empresarial, contribuindo à valorização da imagem de Portugal nas instâncias comunitárias. Desta forma, o plano assume por *traves-mestras* o modelo de gestão empresarial e o modelo de sistemas plurimunicipais (MAOT,2000,p.53).

O documento estratégico no período de 2000- 2006 para o sector das águas aponta a acentuada dispersão das tarifas praticadas em consumos domésticos, sugerindo que as tarifas considerassem o poder de compra das populações, numa gama de valores estreita e comum a todos os sistemas, com a discriminação possível a favor de populações de menor poder de compra (MAOT,2000,p.59).

Por fim o PEAASAR 2000-2006 refere como fontes de financiamento, a fundo perdido para o desenvolvimento dos sistemas, os fundos comunitários e o plano de investimentos do Estado, tendo por critério a obtenção de tarifas semelhantes para todos os consumidores (MAOT,2000,p.64).

Aires (2002,p.2) refere que o PEAASAR, contendo objectivos, estratégias e soluções financeiras, é uma proposta de resolução dos problemas de saneamento básico em “alta” através da solução empresarial de capitais públicos, entre a Águas de Portugal e municípios, e eventuais empresas privadas, com objectivos ambientais calendarizados para potenciar os fundos comunitários.

Serra (2002,p.3) nota que o PEAASAR determina padrões de elevada qualidade ambiental e saúde pública para os sistemas com gestão sob forma empresarial que, sendo eficaz, gerará as receitas necessárias à sua sustentação económica. Contudo o autor não considera evidente que os sistemas a criar no PEAASAR sejam concebidos e geridos na óptica custo/eficácia, por razões do modelo de empresarialização e regulação existente que favorece a concentração em detrimento da optimização na concepção dos sistemas e que favorece a gestão política dos dossiers em prejuízo da gestão económica que melhor acautelaria os interesses dos consumidores.

Da aplicação do seu antecessor de 2000-2006, o PEAASAR 2007-2013 destaca a criação de 20 novos sistemas plurimunicipais, sendo 13 multimunicipais (10 água e saneamento e 3 saneamento) e 7 intermunicipais (5 água e saneamento e 2 água) no total de 31 sistemas plurimunicipais, com 83% de municípios em sistemas de água e 77% de saneamento, tendo os sistemas multimunicipais de água 180 municípios e 7 milhões de habitantes e no saneamento 178 municípios e 6 milhões de habitantes, os sistemas municipais integrados (intermunicipais) de água com 50 municípios e 1 milhão de habitantes e de saneamento 37 municípios e meio milhão de habitantes (DR,2007,p.3927).

Quando aos níveis de cobertura em “alta” o PEAASAR 2007-2013 constata que deverão atingir 93% em abastecimento de água e 89% em saneamento de água residual após a conclusão das infra-estruturas dos sistemas plurimunicipais, não prevendo atingir esses níveis de atendimento no período de 2000-2006 pois os investimentos associados só devem ocorrer no período seguinte da programação de fundos estruturais. No atendimento à população em “baixa” situa-se em 93% no abastecimento de água e 80% no tratamento de água residual (DR,2007,p.3928).

O PEAASAR 2007-2013 sublinha que, na vertente em “alta” e após a criação dos sistemas plurimunicipais, 80% dos municípios tem sistemas de gestão empresarial, e na vertente em “baixa” 87% dos municípios e 7 milhões de habitantes mantêm gestão pública, pelo que 27% da população é servida por modelos de gestão empresarial em 35 municípios no serviços de água e 25 municípios no serviços de saneamento, indiciando, de acordo com o PEAASAR 2007-2013, que os problemas existentes e os investimentos a realizar não têm sido resolvidos envolvendo privados em concessões, tendo sido atribuídas apenas 10 concessões municipais (DR,2007,p.3929).

Aspecto salientado no PEAASAR 2007-2013 da acção do plano de 2000-2006 é o estabelecimento de tarifas dos serviços em “alta” que asseguram a recuperação de custos, sustentando financeiramente as concessionárias e internalizando as componentes do custo final. Na vertente em “baixa” o PEAASAR2007-2013 levanta a problemática da determinação dos preços ao consumidor, pela conciliação da incorporação dos custos incorridos na prestação do serviço, com a natureza do bem “água” considerando a capacidade económica da população e o grau de escassez do recurso, resultando que entidades gestoras pratiquem tarifas políticas, em dissonância com o princípio de recuperação de custos, pondo em causa a sustentabilidade de serviços de águas (DR,2007,p.3930).

O PEAASAR 2007-2013 destaca no plano de 2000-2006 o aumento da fiabilidade e qualidade da água para consumo humano e o cumprimento das normas sobre águas residuais (DR,2007,p.3933).

Recorde-se que um dos factores da situação de insustentabilidade económico-financeira das concessões multimunicipais de águas, é o sobredimensionamento das infra-estruturas face à procura real dos serviços, e também as estimativas de procura optimistas e o significativo desvio de custos na concretização dos planos de investimento (ERSAR,2010,p.74).

V-4) PLANO ESTRATÉGICO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO DE ÁGUAS RESIDUAIS 2007-2013

A importância do Plano estratégico de abastecimento de água e saneamento de águas residuais verifica-se no seu papel de estruturação do sector e de orientação dos objectivos e políticas do governo na busca de soluções social, ambiental e economicamente sustentáveis (DR,2007,p.3922).

a) O Papel do PEAASAR 2007-2013

Das várias linhas estratégicas da governação do País destaque-se a aproximação aos padrões de abastecimento de água e saneamento de águas residuais dos países mais avançados, pois as externalidades positivas dos serviços urbanos de água e saneamento em termos de coesão nacional, saúde pública e ambiente são bem reconhecidas e justificam os significativos apoios públicos ao investimento e o recurso ao co-financiamento comunitário para mitigar os elevados custos que suscitam, assegurando tarifários sociais e economicamente viáveis (DR,2007,p.3922).

Como documento estratégico e estruturante o PEAASAR 2007-2013 define como grandes objectivos estratégicos a universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço, a sustentabilidade do sector e a protecção dos valores ambientais (DR,2007,p.3922).

Como documento que fundamenta o investimento necessário ao sector das águas, o PEAASAR 2007-2013 destaca a questão tarifária como questão central para a sustentabilidade do modelo previsto neste plano. O PEAASAR 2007-2013 define, por princípio incontornável, a cobertura integral dos custos do serviço para garantir a sustentabilidade do sector como obrigação para as gerações futuras, condicionado à compatibilização de tarifas com condições socio-económicas das populações, à conclusão dos investimentos necessários para atingir níveis de atendimento com qualidade e cumprimento das obrigações da legislação e boas práticas ambientais (DR,2007,p.3923).

b) A estratégia, objectivos e medidas do PEAASAR 2007-2013

O PEAASAR 2007-2013 define três grandes objectivos estratégicos(DR,2007,p.3924).

A universalidade, a continuidade e a qualidade do serviço, que, pela solidariedade nacional e regional, contribuem no pagamento do serviço, a preço justo e adaptado ao poder de compra dos utilizadores, com qualidade e fiabilidade, respeito à autonomia de autarquias locais, privilegiando a cobertura da população em detrimento da rentabilidade dos investimentos (DR,2007,p.3924).

Este objectivo estratégico tem por objectivos operacionais: i) servir 95% da população total do País com sistemas públicos de abastecimento de água e servir 90% da população com sistemas públicos de saneamento de águas residuais urbanas, sendo o nível de atendimento dos sistemas integrado de saneamento de 70 % da população abrangida; ii) obter níveis de qualidade do serviço mensuráveis conforme os indicadores de qualidade definidos pelo regulador; iii) obter definição de tarifas ao consumidor, sendo compatível à capacidade económica da população (DR,2007,p.3924).

A sustentabilidade do sector, implica a melhoria da produtividade e da eficiência, a coordenação com as políticas de desenvolvimento regional, integrando cada entidade gestora no tecido social e empresarial da área, e a credibilidade e eficácia dos modelos de gestão do sector (DR,2007,p.3924).

Este objectivo estratégico tem por objectivos operacionais: iv) garantir a recuperação dos custos incorridos dos serviços; v) otimizar a gestão operacional e eliminar os custos de ineficiência; vi) contribuir à dinamização do tecido empresarial privado nacional e local (DR,2007,p.3924).

A protecção dos valores ambientais, dando prioridade ao cumprimento do normativo nacional e comunitário e incorporando os princípios da estratégia nacional e comunitária do desenvolvimento sustentável, da afirmação das boas práticas ambientais, dado o exemplo para evolução do tecido empresarial envolvente, e reforçando mecanismos de regulação e penalização (DR,2007,p.3924).

Este objectivo estratégico tem por objectivos operacionais: vii) cumprir os objectivos do normativo nacional e comunitário de protecção do ambiente e saúde pública; viii) garantir a abordagem integrada na prevenção e controlo da poluição de origem humana; ix) aumentar a produtividade e a competitividade do sector através de soluções que promovam a eco-eficiência (DR,2007,p.3924).

c) O papel do PEAASAR na definição de modelos de gestão

Como documento que estrutura a actividade de organizações do sector do abastecimento de água e saneamento de água residual, o PEAASAR 2007-2013 propõe a reconfiguração dos sistemas multimunicipais pela fusão vista a oportunidade e se gerarem economias de escala, de gama ou mais-valias ambientais, e propõe a revisão das concessões multimunicipais pela optimização tarifária e adopção, pelos sistemas municipais, dos níveis de serviço e requisitos operacionais e económico-financeiros. Visando resolver os problemas de infra-estruturação e gestão pendentes na “baixa” o PEAASAR 2007-2013 propõe um modelo de parceria entre o Estado e Autarquias, de conjugação da vontade das partes, consistindo na integração das infra-estruturas da “baixa” municipal nos sistemas multimunicipais, no respeito por outros modelos legais (DR,2007,p.3924).

O PEAASAR 2007-2013 assume o abastecimento de água às populações, por actividade vital à vida humana e sendo serviço público o seu fornecimento em qualidade, quantidade e a preço justo, deve ser encargo do Estado e autarquias locais e eventual delegação a privados (DR,2007,p.3945).

O PEAASAR 2007-2013 assume o progressivo alargamento dos modelos de gestão disponíveis, complementares ao modelo de gestão pública municipal, permitindo às entidades competentes decidir pela solução tida por mais adequada, coexistindo vários modelos de prestação do serviço, dada a longa vida útil dos activos e os pesados investimentos. Subsiste a necessidade de inovação dos modelos de gestão, pela exigência do serviço público e o pesado investimento para atingir os níveis de atendimento e padrões ambientais legais, justificando-se a definição de soluções de gestão alternativas que contribuam para a eficiência e sustentabilidade do sector e a optimização de modelos existentes. A aplicação de critérios comparáveis de avaliação da qualidade do serviço e definição dos princípios de fixação do preço do serviço é importante para as entidades gestoras para assegurar igual nível de transparência e igualdade dos diferentes modelos (DR,2007,p.3946).

d) A concentração de organizações prestadoras dos serviços de águas

Da organização territorial da vertente em “baixa” o PEAASAR 2007-2013 assume, por principal desafio deste período, a resolução da problemática da vertente em “baixa” cuja resposta implica uma solução concertada de três aspectos: i) a infra-estruturação indispensável ao atendimento às populações é essencial à optimização do atendimento da vertente em “alta” e à viabilização dos sistemas integrados; ii) o modelo de organização e gestão que garanta a realização do investimento

e facilite a obtenção do financiamento; iii) a adopção de tarifários que assegurem a sustentabilidade dos sistemas em “baixa”, concebidos no compromisso da incorporação dos custos do serviço, da capacidade económica das populações e o desincentivo ao desperdício do recurso (DR,2007,p.3948).

O PEAASAR 2007-2013 assume uma estratégia assente em princípios de: i) integração territorial das soluções numa lógica plurimunicipal, permitindo gerar economias de escala e de gama e a resolução solidária e articulada do atendimento; ii) coincidência da área dos sistemas em “alta” com sistemas integrados em “baixa”, definidos por critérios de viabilidade técnica e económica e respeitando afinidades locais, e dimensão de estímulo às alternativas privadas a nível regional; iii) respeito por soluções físicas e institucionais implementadas; iv) total liberdade aos municípios de não integrarem os novos sistemas mas obrigados a atingir os resultados legais; v) adopção de modelos de gestão empresarial que garanta a eficácia na implementação e gestão do sistema; vi) adopção da remuneração a municípios integrantes do sistema pelo esforço de infra-estruturação, vii) adopção de regime tarifário uniformizado na área de intervenção estabelecido por critérios de sustentabilidade económica, social e ambiental, por referência a intervalo tarifário (DR,2007,p.3949).

O PEAASAR 2007-2013 assume por medida fundamental a empresarialização e profissionalização da gestão das “baixas” em Portugal, pois considera-se que os objectivos deste plano estratégico só serão realizáveis numa estrutura na “baixa” capaz de executar o investimento e de garantir a sustentabilidade futura do sector da água. A solução dos problemas deste sector das águas está num modelo de gestão e de financiamento que: i) garanta a estabilidade para a gerar a confiança do Estado, Autarquias e privados; ii) assegure a capacidade de endividamento em condições vantajosas, dado o investimento pendente; iii) garanta eficiência na prestação dos serviços, pela profissionalização da gestão e da concorrência no acesso aos contratos, iv) garanta a cobrabilidade dos serviços prestados, para assegurar a sustentabilidade na cobertura do serviço da dívida e custos de exploração, v) seja susceptível de regulação eficaz (DR,2007,p.3949).

O PEAASAR 2007-2013 preconiza um modelo de organização do sector baseado na integração da “baixa” nos sistemas multimunicipais. Neste modelo (verticalizado) o Estado, pela Águas de Portugal ou pelas concessionárias dos sistemas multimunicipais, associa-se às Autarquias para criar sistemas em “baixa” em forma empresarial, integrando os activos municipais e assumindo o financiamento do investimento e a gestão das “baixas” integradas. Será garantida a compatibilidade dos dois modelos com o Direito, pois, o Estado deterá um controlo de tipo *in house* sobre as entidades gestoras dos sistemas de “alta” e de “baixa” integrados(DR,2007,p.3949).

e) O papel da empresa Águas de Portugal e do Estado no PEAASAR

A estratégia vertida no PEAASAR 2007-2013 atribui grande importância à empresa Águas de Portugal, SGPS, SA, como instrumento empresarial para prossecução de políticas públicas e de objectivos nacionais do ambiente, sendo responsável por desenvolver sistemas multimunicipais em parceria com os Municípios, para resolução dos problemas estruturais através de empresas concessionárias de abastecimento de água e saneamento de água residual (DR,2007,p.3946).

Uma linha estratégica do sector do abastecimento de água e do saneamento de águas residuais é desempenhada pelo Estado, entendido como a entidade pública sobre a direcção do Governo. O Estado assumindo o papel de legislador, ao determinar as várias formas de organização passíveis de prestar os serviços de abastecimento de água e saneamento de esgoto e ao devolver as atribuições e competências das entidades com intervenção neste sector, o Estado assumindo o papel de financiador ou de administrador de recursos financeiros, ao determinar as prioridades para o financiamento a realizar e ao atribuir as verbas de investimento segundo a sua política, o Estado assumindo o papel de accionista dum decisivo agente no sector, ao determinar as actividades dessa empresa, e o Estado assumindo o papel de representante de Portugal, ao determinar os compromissos que pretende assumir e as obrigações que aceita, em todas estas funções, o Estado é o veículo da vontade do povo português.

V-5) RESUMO

Este capítulo descreve um conjunto de tendências decisivas para a actividade das organizações públicas locais de prestação dos serviços das águas, pois a delimitação da acção destas entidades é conformada pela prioridade que cada uma destas tendências acrescenta ao desenvolvimento dessas organizações nos diversos modos de exercer o poder e os recursos públicos.

Este conjunto de tendências expressa-se através duma estratégia de resolução do problema do baixo nível de atendimento às populações na prestação dos serviços de abastecimento de água potável e de saneamento de água residual urbana. Esta estratégia é inspirada nas teorias de privatização de serviços públicos e de criação de agências paralelas de serviços públicos, e nas teorias de parcerias onde o Estado é negociador. Esta estratégia, pressupondo a debilidade das capacidades de gestão e de cumprimento das exigências legais do ambiente pelos municípios,

promove a criação de infra-estruturas e organizações supra-municipais, com financiamento comunitário e investimento predominante do Estado, para venda de água aos municípios. Esta estratégia, expressa em documentos delimitadores da actividade do sector das águas, inova nas designações de sistemas supra-municipais, como multimunicipais ou plurimunicipais ou parcerias com parceiro maioritário estatal. Esta estratégia que elege a tarifa por responsabilidade com o futuro, não considera o esforço municipal no passado para o fornecimento de água.

Esse conjunto de tendências e prioridades visam alargar o campo de possibilidades de gestão dos sistemas municipais de abastecimento de água potável e de saneamento de águas residuais pelos membros dos órgãos municipais. Mesmo considerando o volume de investimento necessário para os serviços das águas e os longos períodos de compromissos com terceiros, quer na criação de empresas municipais, quer na promoção das concessões, quer na integração numa parceria público-pública, aos eleitos locais é disponibilizado um conjunto de modelos de gestão cuja escolha depende da percepção que os eleitos têm da satisfação das necessidades da população.

CAPÍTULO VI: AVALIAÇÃO ECONÓMICA COMPARATIVA DOS MODELOS DE GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS LOCAIS

Este capítulo pretende relacionar o desempenho económico e financeiro das organizações públicas locais através da análise de indicadores de equilíbrio financeiro colhidos em documentos de prestação de contas. Esta avaliação possibilitará um contacto inicial com a gestão quotidiana das organizações e contrapor dados na comparação de entidades actuates.

A análise económica, em Sousa (1990,p.289) envolve o conhecimento aprofundado do potencial interno duma empresa e das estratégias face aos mercados em que actua, ou em sentido estrito consiste na determinação dos principais agregados económicos dos documentos contabilísticos.

Esta avaliação comparativa histórica de carácter económico utiliza dois indicadores de equilíbrio financeiro ou a estabilidade entre as origens e aplicações dos fundos (Ferreira et al.,2008,p.288). Os rácios exprimem uma relação entre elementos dos documentos contabilísticos a partir dos quais se podem tirar ilações sobre a situação económica da empresa e seu potencial(Sousa,1990,p.290).

Os rácios de liquidez ou tesouraria visam observar da capacidade da empresa de pagar créditos ou compromissos de curto prazo (Ferreira et al.,2008,p.289; Sousa,1990,p.290). O rácio de liquidez geral é mais utilizado e evidência a capacidade da empresa gerar a curto prazo o capital bastante para liquidar o passivo de curto prazo (Ferreira et al.,2008,p.289) ou a capacidade de pagar o passivo de funcionamento através de capitais circulantes que disponha (Sousa,1990,p.290).

Reconhecendo por próprios os capitais que os accionistas disponibilizam à empresa para esta utilizar livremente e por alheios os capitais ou recursos financeiros disponibilizados por terceiros que a empresa tem a obrigação de devolver (Sousa,1990,p.292), os rácios de financiamento ou solvabilidade visam indicar a extensão do financiamento por capitais próprios ou alheios e concluir do grau de risco de insolvência a longo prazo da empresa (Sousa,1990,p.290) ou comparar as rubricas de capitais alheios com capitais próprios e avaliar o risco de incumprimento do serviço da dívida aos financiadores (Ferreira et al.,2008,p.290). A solvabilidade indica a capacidade da empresa para fazer face a todos os compromissos assumidos (Sousa,1990,p.292) ou a capacidade da empresa pagar as dívidas de médio e longo prazo até às datas de vencimento ou a proporção do financiamento de capitais próprios e por alheios (Ferreira et al.,2008,p.291).

Para alcançar a informação necessária, a presente investigação incidiu sobre os documentos de prestação de contas disponibilizados nas páginas electrónicas destas organizações, em especial o Balanço que Sousa (1990,p.73) define por o documento contabilístico que reflecte o património da empresa numa determinada data e em Samuelson & Nordhaus (2005,p.135) como a imagem estática da situação financeira numa data ou o registo do valor duma entidade num dado momento.

Como valores de referência, para o rácio de liquidez geral aponta-se como óptimo um valor situado entre 1,5 e 2 e como favorável um valor acima de 1 ou seja a empresa gera a curto prazo capital suficiente para liquidar o passivo de curto prazo (Ferreira et al.,2008,p.289). Para o rácio de solvabilidade sugere-se quando maior for a relação entre capitais próprios e alheios, mais activos haverá para cobrir as dívidas e maior a garantia de credores (Ferreira et al.,2008,p.291).

São apresentados os valores de Activo Líquido e Capitais Próprios como meros indicadores comparativos da movimentação financeira de cada organização.

Nas tabelas apresentadas os registos referem-se ao número de documentos de prestação de contas pesquisados e quais os exercícios anuais considerados, e indicando-se também a origem dos dados.

VII-1) SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS

Na análise do desempenho económico dos serviços municipalizados, deve-se ter em conta que estas organizações foram reguladas em 1940 com autonomia administrativa e financeira – serviço autónomo com orçamento próprio – mas sem possibilidade de contratação de empréstimos.

A presente investigação comporta uma amostra de 19 organizações no universo de 30 entidades, estas incluindo 3 serviços municipalizados de transportes, 2 serviços de regiões autónomas e 3 organizações entretanto concessionadas (DGAL,2011). Os 84 exercícios anuais examinados distribuem-se de 2003 a 2010, em distribuição temporal alargada que ultrapassa vários mandatos autárquicos e ciclos económicos de crescimento e desequilíbrios (CGD,2011,p.33) em década que contempla fases de expansão orçamental e de esforços de consolidação (Ferreira et al.,2009,p.148).

a) Análise do equilíbrio financeiro a curto prazo (liquidez geral)

Destas organizações com estrutura estabilizada, pela longa presença na prestação dum serviço público em regime de monopólio natural, são expectáveis resultados positivos na gestão corrente.

Tabela 4: Desempenho financeiro de serviços municipalizados a curto prazo

	SERVIÇOS MUNICIPALIZADOS	Nº de Registos		Liq Geral Valores Médios	Activo Circul. Valores Médios	
1	ABRANTES	5	2009 a 2005	6,68	3.542.258,71 €	a
2	ALCOBAÇA	2	2010 a 2009	0,42	5.631.655,65 €	
3	ALMADA	6	2010 a 2005	23,74	29.549.942,74 €	a
4	CALDAS RAINHA	8	2010 a 2003	3,21	4.116.426,19 €	a
5	CASTELO BRANCO	8	2010 a 2003	7,76	33.160.199,15 €	a
6	GUARDA	7	2010 a 2004	0,22	1.201.949,86 €	
7	LEIRIA	7	2010 a 2004	2,12	9.833.036,20 €	a
8	LOURES	3	2010 a 2008	2,07	18.810.418,44 €	a
9	MAIA	3	2010 a 2008	3,12	3.260.759,35 €	a
10	MIRANDELA	8	2010 a 2003	13,84	1.268.089,95 €	a
11	MONTIJO	3	2010 a 2008	4,45	2.583.589,40 €	
12	NAZARÉ	4	2009 a 2006	1,34	428.452,35 €	a
13	OEIRAS	5	2009 a 2005	6,43	33.903.526,91 €	a
14	PENICHE	6	2009 a 2005	7,25	3.446.817,55 €	
15	SINTRA	5	2009 a 2005	4,70	29.384.824,47 €	a
16	TOMAR	3	2010 a 2008	0,46	1.320.880,28 €	
17	TORRES VEDRAS	3	2010 a 2008	2,01	4.578.939,29 €	a
18	VIANA DO CASTELO	8	2010 a 2003	3,10	3.172.886,15 €	a
19	UISEU	3	2010 a 2008	1,35	3.150.125,48 €	
	Sector	97	Média	5,79	10.123.409,37 €	

Liquidez Geral: Activo Circulante / Passivo Circulante Considerar valores líquidos de provisões.

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que os serviços municipalizados têm, em valores médios, a capacidade de solver as suas dívidas de curto prazo através dos seus activos mais líquidos, apresentando 6 organizações valores médios acima da média e 3 organizações valores médios abaixo da unidade ou maior dificuldade de liquidez.

Com base na informação de Carvalho et al.(2011,p.196 e p.204), com dados de 29 serviços municipalizados que incluem 2 serviços de transportes e 2 entidades entretanto concessionadas, nos exercício de 2009 e 2008 foi possível obter por liquidez geral o valor médio de 12,64, com os autores a salientarem que em 2009 crescem os proveitos em 17% e os custos em 16,9% mantendo um crescimento estabilizado (Carvalho et al.,2011,p.208), mas destacando que o valor de dívidas a receber representam 15,5% do activo total (Carvalho et al.,2011,p.197).

b) Análise do equilíbrio financeiro a médio longo prazo (solvabilidade)

Destas organizações com estrutura estabilizada, pela tradição de espírito empresarial na gestão e na contabilização de factos patrimoniais, são expectáveis resultados positivos da gestão estratégica.

Tabela 5: Desempenho financeiro de serviços municipalizados a médio e longo prazo

	Serviços Municipalizados	Nº de Registos		Solvab. Valores Médios	Capital Próprio Valores Médios	
1	ABRANTES	5	2009 a 2005	21,22	10.874.173,61 €	a
2	ALCOBAÇA	2	2010 a 2009	0,51	7.956.380,24 €	
3	ALMADA	6	2010 a 2005	5,09	65.003.121,14 €	a
4	CALDAS RAINHA	8	2010 a 2003	19,26	23.231.207,83 €	a
5	CASTELO BRANCO	8	2010 a 2003	14,76	24.475.488,23 €	
6	GUARDA	7	2010 a 2004	0,47	3.472.673,77 €	
7	LEIRIA	7	2010 a 2004	0,45	18.202.001,86 €	a
8	LOURES	3	2010 a 2008	0,95	30.603.948,17 €	a
9	MAIA	3	2010 a 2008	0,51	25.621.515,49 €	a
10	MIRANDELA	6	2010 a 2005	18,32	3.280.930,88 €	
11	MONTIJO	3	2010 a 2008	0,57	3.727.422,36 €	
12	NAZARÉ	4	2009 a 2006	6,75	6.355.718,75 €	a
13	OEIRAS	4	2009 a 2006	7,73	119.315.311,01 €	
14	PENICHE	6	2010 a 2005	1,44	12.832.965,97 €	
15	SINTRA	5	2009 a 2005	6,86	102.461.897,30 €	a
16	TOMAR	3	2010 a 2008	0,49	3.413.187,85 €	
17	TORRES VEDRAS	3	2010 a 2008	1,03	19.637.491,62 €	a
18	VIANA DO CASTELO	8	2010 a 2003	1,42	9.020.786,94 €	a
19	UISEU	3	2010 a 2008	0,16	10.566.925,88 €	
	Sector	94	Média	6,91	26.318.586,78 €	

Solvabilidade Financeira: Capital Próprio / Total Passivo

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que os serviços municipalizados têm, em valores médios, a capacidade de solver as suas dívidas através dos seus capitais próprios, apresentando 5 organizações valores médios acima da média e 8 organizações valores médios abaixo da unidade ou maior dificuldade de solvabilidade.

Com base na informação de Carvalho et al.(2011,p.204) foi possível obter por solvabilidade o valor médio de solvabilidade de 4,1 nos exercícios de 2009 e 2008, valor comparável ao apresentado, sublinhando os autores o endividamento líquido negativo dos serviços municipalizados (Carvalho

et al.,2011,p.212), pois, nos exercícios de 2009 e 2008, o total das dívidas a pagar (curto e médio e longo prazo era inferior ao total das dívidas a receber Carvalho et al.(2011,p.211).

VII-2) EMPRESAS MUNICIPAIS E EMPRESAS CONCESSIONARIAS

Na análise do desempenho económico das empresas municipais deve-se ter em conta que estas organizações foram reguladas em 1998 com autonomia administrativa, financeira e jurídica, mas cujo endividamento releva no limite de endividamento dos municípios ¹⁷⁷(DR,2006,p.8626-400).

Na análise do desempenho económico das empresas concessionárias deve considerar-se a aposta em investimento a realizar pelo concessionário conforme o contrato de concessão ¹⁷⁸ (DR,2009,p.5427).

Esta investigação comporta uma amostra de 14 empresas municipais no universo de 26 entidades, estas incluindo 12 empresas municipais, 12 entidades empresariais municipais, 2 entidades intermunicipais, 4 entidades de zonas turísticas e 2 organizações municipais que gerem o mesmo sistema municipal (DGAL,2011a). Os 82 exercícios anuais considerados distribuem-se de 2000 a 2010, numa distribuição temporal alargada que considera várias maturidades de existência destas empresas municipais, sendo das 14 entidades analisadas 8 constituíram-se depois de 2005.

Esta investigação comporta uma amostra de 14 concessionárias no universo de 26 organizações, (ERSAR,2010a,p.45). Os 41 exercícios anuais considerados distribuem-se de 2005 a 2010, numa larga distribuição temporal que considera as várias maturidades de existência das concessionárias.

a) Análise do equilíbrio financeiro a curto prazo (liquidez geral)

Considerando as premissas de agilização da gestão que decorrem dos textos justificativos da criação destas organizações, são expectáveis resultados compatíveis com as ferramentas empresariais que estão disponíveis à sua gestão corrente.

¹⁷⁷ Artigo 32º da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

¹⁷⁸ Artigo 40º do Decreto-lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

Tabela 6: Desempenho financeiro de empresas municipais e intermunicipais a curto prazo

	Empresas Municipais	Nº de Registos		Liquid Geral Valores Médios		Activo Circulante Valores Médios
1	beja EEM	8	2010 a 2003	1,59	a	2.407.193,63 €
2	braga EM	11	2010 a 2000	0,54	a	5.702.737,10 €
3	cantanhede EEM	8	2010 a 2003	0,42		729.005,53 €
4	coimbra EEM	8	2010 a 2003	1,24	a	8.016.682,63 €
5	covilha EEM	5	2010 a 2006	0,50	a	3.793.717,77 €
6	faro EM	5	2009 a 2005	1,34	a	7.806.954,69 €
7	gaia EEM	8	2009 a 2003	0,97		33.597.795,40 €
8	guim viz EIM	3	2009 a 2007	0,86		10.281.144,33 €
9	portimao EEM	9	2010 a 2002	5,94	a	11.207.290,61 €
10	porto EEM	5	2010 a 2006	0,75		16.972.301,94 €
11	santarem EM	3	2010 a 2008	0,95	a	2.682.303,76 €
12	tavira EM	6	2010 a 2005	1,49	a	2.425.980,25 €
13	reg aveiro PPP	1	2010 a 2010	0,31		13.231.585,07 €
14	reg ribatejo EIM	2	2010 a 2009	0,95	a	7.054.367,33 €
	SECTOR	82	Média	1,50		8.993.504,29 €

Liquidez Geral: Activo Circulante / Passivo Circulante Considerar valores líquidos de provisões.

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que o sector empresarial local tem, em valores médios, a capacidade de solver as suas dívidas de curto prazo através dos seus activos mais líquidos, apresentando 3 organizações valores médios acima da média e 9 organizações valores médios abaixo da unidade ou com maior dificuldade de liquidez.

Com base na informação de Carvalho et al.(2011,p.215,p.225) que refere 281 entidades do sector empresarial local, não discriminando organizações de abastecimento de água e saneamento de água residual, foi possível obter por liquidez geral o valor médio de 4,04 nos exercícios de 2009 e 2008.

Tabela 7: Desempenho financeiro de empresas concessionárias a curto prazo

	Empresas Concessionárias	Nº de Registos		Liquid Geral Valores Médios		Activo Circulante Valores Médios
1	alcanena CONCESSAO	3	2009 a 2007	0,99		6.893.922,67 €
2	alenquer CONCESSAO	2	2009 a 2008	0,61		3.839.797,50 €
3	azambuja CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,95		1.284.783,00 €
4	batalha CONCESSAO	3	2009 a 2007	0,52		587.294,33 €
5	cascais CONCESSAO	6	2010 a 2005	0,62	a	12.359.886,80 €
6	fafe CONCESSAO	2	2010 a 2009	1,63		966.673,50 €
7	feira CONCESSAO	2	2010 a 2009	2,70		18.429.815,50 €
8	figueira CONCESSAO	5	2009 a 2005	0,84	a	4.203.705,67 €
9	matosinhos CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,49		5.545.126,50 €
10	planalto CONCESSAO	3	2009 a 2007	1,80		3.374.154,67 €
11	setubal CONCESSAO	4	2008 a 2005	0,86		6.063.399,00 €
12	stirso trofa CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,60		2.371.256,50 €
13	trancoso CONCESSAO	3	2009 a 2007	0,50		696.431,67 €
14	vconde CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,47		3.572.018,50 €
	SECTOR	41	Média	0,88		5.013.447,56 €

Liquidez Geral: Activo Circulante / Passivo Circulante Considerar valores líquidos de provisões.

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que as empresas concessionárias têm, em valores médios, dificuldade de liquidar as suas dívidas de curto prazo através dos seus activos mais líquidos, apresentando 3 organizações cujos valores médios são acima da unidade.

b) Análise do equilíbrio financeiro a médio longo prazo (solvabilidade)

Considerando as premissas das necessidades de investimento que decorrem dos textos justificativos da criação destas organizações, são expectáveis resultados compatíveis com as características empresariais que determinam a sua gestão estratégica.

Tabela 8: Desempenho financeiro de empresas municipais e intermunicipais a médio e longo prazo

	Empresas Municipais	Nº de Registos		Solvab. Valores Médios		Capital Próprio Valores Médios
1	beja EEM	8	2010 a 2003	4,25	a	7.591.765,00 €
2	braga EM	11	2010 a 2000	1,06	a	43.495.379,01 €
3	cantanhede EEM	8	2010 a 2003	2,71		11.495.876,52 €
4	coimbra EEM	8	2010 a 2003	3,56	a	45.349.543,09 €
5	covilha EEM	5	2010 a 2006	1,77	a	33.232.944,41 €
6	faro EM	5	2009 a 2005	2,00	a	12.744.808,30 €
7	gaia EEM	8	2009 a 2003	0,48	a	67.445.051,23 €
8	guim viz EIM	5	2009 a 2005	0,13		6.529.582,80 €
9	portimao EEM	9	2010 a 2002	8,88	a	47.924.952,42 €
10	porto EEM	5	2010 a 2006	1,88		99.631.264,57 €
11	santarem EM	4	2010 a 2007	9,60	a	24.467.670,14 €
12	tavira EM	6	2010 a 2005	0,23	a	1.665.013,13 €
13	reg aveiro PPP	1	2010 a 2010	0,11		14.550.114,58 €
14	reg ribatejo EIM	2	2010 a 2009	0,54	a	15.020.911,25 €
	SECTOR	85	Média	2,93		30.796.062,60 €

Solvabilidade Financeira: Capital Próprio / Total Passivo

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que as organizações do sector empresarial local têm, em valores médios, a capacidade de solver dívidas através dos seus capitais próprios, apresentando 4 organizações valores médios acima da média e 5 organizações valores médios abaixo da unidade ou com maior dificuldade de solvabilidade.

Da informação de Carvalho et al.(2011,p.204) referente a 281 entidades é possível obter por solvabilidade o valor médio de 0,54 nos exercícios de 2009 e 2008, valor que não confirma o acima apresentado, mas que se aproxima ao valor de 0,94 obtido, nesta investigação, para os anos de 2009 e 2008, sublinhando autores o forte endividamento do sector (Carvalho et al.,2011,p.225).

Tabela 9: Desempenho financeiro de empresas concessionárias a médio e longo prazo

	Empresas Concessionárias	Nº de Registos		Solvab. Valores Médios		Capital Próprio Valores Médios
1	alcanena CONCESSAO	3	2009 a 2007	0,07	a	824.973,33 €
2	alenquer CONCESSAO	2	2009 a 2008	0,08		2.503.768,00 €
3	azambuja CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,93	a	46.039,00 €
4	batalha CONCESSAO	3	2009 a 2007	0,09	a	-14.309,33 €
5	cascais CONCESSAO	6	2010 a 2005	0,15	a	7.642.913,52 €
6	fafe CONCESSAO	2	2010 a 2009	1,28		761.783,50 €
7	feira CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,17		13.497.914,50 €
8	figueira CONCESSAO	5	2009 a 2005	0,03	a	1.950.809,67 €
9	matosinhos CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,03		1.056.894,00 €
10	planalto CONCESSAO	3	2009 a 2007	0,03	a	1.822.350,67 €
11	setubal CONCESSAO	4	2008 a 2005	0,10		1.658.421,75 €
12	stirso trofa CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,16		3.015.712,00 €
13	trancoso CONCESSAO	3	2009 a 2007	0,20	a	899.574,33 €
14	vconde CONCESSAO	2	2010 a 2009	0,05		1.322.355,00 €
	SECTOR	41	Média	0,20		2.642.085,71 €

Solvabilidade Financeira: Capital Próprio / Total Passivo

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que as empresas concessionárias têm, em valores médios, dificuldade de solver as suas dívidas através dos seus capitais próprios, apresentando apenas uma organização valores médios acima da unidade e 7 empresas com valores médios abaixo de 0,1 ou com maior dificuldade de solvabilidade.

A tendência confirma-se no valor de 0,37 de solvabilidade destas empresas em 2009 mencionado pelo ERSAR(2010,p.55) e permitindo calcular uma média 0,18 no período de 2005 a 2009 .

VII-3) OUTROS INDICADORES DE DESEMPENHO ECONÓMICO

A natureza dos dois indicadores de equilíbrio financeiro indicados pode não permitir avaliar todas as perspectivas económicas e financeiras que envolvem as várias organizações responsáveis pelo abastecimento de água para consumo humano e pelo saneamento de águas residuais urbanas. Na presente investigação foi possível colher outra informação económica que complementa as tendências já indicadas sobre o desempenho e a capacidade económica destas organizações.

a) Análise da robustez financeira (autonomia financeira)

Autonomia financeira é o indicador de financiamento que mostra a proporção de financiamento próprio no financiamento total, cujo valor superior a 33% é considerado um bom indicador e evita que a empresa fique dependente de financiamento externo (Ferreira et al.,2008,p.291).

Por investimento considere-se o acumulado do imobilizado (ERSAR,2010b,p.17). A importância do indicador deve-se à complexidade das soluções e investimentos avultados (ERSAR,2010b,p.20)

Tabela 10: Desempenho da robustez financeira de serviços municipalizados

	Serviços Municipalizados	Nº de Registos	Aut.Finan. Valores Médios		Investim Valores Médios
	ABRANTES	5 2009 a 2005	81,01%	a	9.763.800,00 €
1	ALCOBAÇA	2 2010 a 2009	22,70%	a	29.400.388,29 €
2	ALMADA	6 2010 a 2005	74,34%	a	57.835.389,34 €
3	CALDAS RAINHA	9 2010 a 2002	85,11%	a	22.084.992,11 €
4	CASTELO BRANCO	11 2010 a 2000	27,81%		24.102.981,96 €
5	GUARDA	7 2010 a 2004	22,66%		13.969.008,78 €
6	LEIRIA	7 2010 a 2004	30,79%	a	49.312.447,52 €
7	LOURES	2 2010 a 2008	91,00%	a	42.664.977,97 €
8	MAIA	3 2010 a 2008	32,65%	a	52.953.386,06 €
9	MIRANDELA	6 2010 a 2003	93,55%	a	2.156.443,71 €
10	MONTIJO	3 2010 a 2008	36,07%		7.728.527,77 €
11	NAZARÉ	3 2009 a 2006	84,98%	a	6.763.773,66 €
12	OEIRAS	4 2009 a 2005	88,70%	a	135.049.256,25 €
13	PENICHE	6 2010 a 2005	57,65%		18.799.071,09 €
14	SINTRA	2 2009 a 2008	86,76%	a	89.714.000,00 €
15	TOMAR	3 2010 a 2008	32,97%		9.044.514,73 €
16	TORRES VEDRAS	3 2010 a 2008	50,64%	a	33.719.223,43 €
17	VIANA CASTELO	8 2010 a 2003	18,50%	a	12.110.500,84 €
18	WISEU	3 2010 a 2008	14,06%		72.565.487,95 €
19	SECTOR	93 Média	55,44%		31.597.670,32 €

Autonomia Financeira: (Cap.Próprios/Activo Líquido)x100
(Produção Própria)

Investimento (Imob. Acumulado)
a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que os serviços municipalizados têm, em valores médios, a capacidade de solver as suas dívidas de financiamento através dos seus capitais próprios, apresentando 9 organizações valores médios acima da média, e 7 organizações valores médios abaixo do valor indicativo de 33% de autonomia financeira ou com mais dificuldade de financiamento.

A presente investigação, apresentando valores médios de autonomia financeira de 55,44% e de investimento médio por entidade de 31.597.670,32€ para esta amostra de 19 serviços municipalizados, permite inferir do bom desempenho financeiro destas organizações.

Tabela 11: Desempenho da robustez financeira de empresas municipais

	Empresas Municipais	Nº de Registos		Aut.Finan. Valores Médios		Investim Valores Médios
1	beja EEM	8	2010 a 2003	81,62%	a	8.175.957,61 €
2	braga EM	11	2010 a 2000	48,55%	a	89.629.491,57 €
3	cantanhede EEM	8	2010 a 2003	71,11%		15.662.082,50 €
4	coimbra EEM	8	2010 a 2003	54,13%	a	75.696.332,57 €
5	covilha EEM	5	2010 a 2006	47,54%	a	48.656.583,96 €
6	faro EM	5	2009 a 2005	48,20%		18.195.651,41 €
7	gaia EEM	10	2009 a 2000	35,90%	a	179.132.075,43 €
8	guim viz EIM	5	2009 a 2005	11,48%	a	56.777.750,20 €
9	portimao EEM	8	2010 a 2003	77,63%	a	48.418.554,83 €
10	porto EEM	5	2010 a 2006	63,94%	a	137.595.442,17 €
11	santarem EM	4	2010 a 2007	89,85%	a	27.986.868,65 €
12	tavira EM	6	2010 a 2005	0,17%		7.774.156,37 €
13	reg aveiro PPP	1	2010 a 2010	10,30%	a	80.181.272,48 €
14	reg ribatejo EIM	2	2010 a 2009	34,88%	a	35.585.905,90 €
	SECTOR	86	Média	51,92%		59.247.723,26 €

Autonomia Financeira: (Cap.Próprios/Activo Liquido)x100
(Produção Própria)

Investimento (Imob. Acumulado)
a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que as empresas municipais e intermunicipais têm, em valores médios, a capacidade de solver as suas dívidas de financiamento através dos seus capitais próprios, apresentando 6 organizações valores médios acima da média e 3 organizações valores médios abaixo do valor indicativo de 33% de autonomia financeira ou com maior dificuldade de financiamento.

A presente investigação, apresentando valores médios de autonomia financeira de 52,92% e de investimento médio por entidade de 59.247.723,66€ para esta amostra de 14 empresas municipais e intermunicipais, permite inferir do bom desempenho financeiro destas organizações.

Tabela 12: Desempenho da robustez financeira de empresas concessionárias

	Empresas Concessionárias	Nº de Registos		Aut.Finan. Valores Médios		Investim Valores Médios
1	alcanena CONCESSAO	3	2009 a 2007	6,90%	a	4.846.505,00 €
2	alenquer CONCESSAO	2	2009 a 2008	7,47%	a	28.661.966,00 €
3	azambuja CONCESSAO	2	2010 a 2009	1,24%	a	2.372.684,50 €
4	batalha CONCESSAO	3	2009 a 2007	-3,07%	a	1.640.812,67 €
5	cascais CONCESSAO	7	2010 a 2004	13,77%	a	43.696.441,31 €
6	fafe CONCESSAO	1	2010 a 2010	56,90%	a	350.363,50 €
7	feira CONCESSAO	1	2010 a 2010	25,40%	a	74.730.382,50 €
8	figueira CONCESSAO	5	2009 a 2005	3,08%	a	55.829.340,00 €
9	matosinhos CONCESSAO	1	2010 a 2010	13,70%	a	34.043.142,00 €
10	planalto CONCESSAO	3	2009 a 2007	2,90%	a	36.566.193,00 €
11	setubal CONCESSAO	5	2008 a 2004	12,58%	a	13.283.191,00 €
12	stirso trofa CONCESSAO	1	2010 a 2010	16,80%	a	19.571.039,00 €
13	trancoso CONCESSAO	3	2009 a 2007	16,20%	a	4.289.966,33 €
14	vconde CONCESSAO	1	2010 a 2010	18,80%	a	24.950.915,00 €
	SECTOR	38	Média	10,33%		25.186.850,97 €

Autonomia Financeira: (Cap.Próprios/Activo Líquido)x100

Investimento (Imob. Acumulado)

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que as empresas concessionárias têm, em valores médios, dificuldade em solver as suas dívidas de financiamento através dos seus capitais próprios, apresentando uma organização valores médios acima do valor indicativo de 33% de autonomia financeira e 6 organizações abaixo do valor médio de 10% ou com mais dificuldade de financiamento. O valor de 6,5% a 7% de autonomia financeira no período de 2005 a 2009 referido em ERSAR(2010b,p.54) confirma a tendência mencionada.

A presente investigação, apresentando valores médios de autonomia financeira de 10,33% e de investimento médio por entidade de 25.186.850,97€ para esta amostra de 14 empresas concessionárias, permite inferir da dificuldade no desempenho financeiro destas organizações.

b) Análise da evolução económica e financeira (resultado líquido do exercício)

O resultado líquido do exercício é o indicador de desempenho anual da entidade ou seja, demonstra a capacidade da organização de realizar valor. Nas tabelas seguintes surgem entre parênteses o número de registos de resultado líquido do exercício de valor positivo.

A rentabilidade de capitais próprios avalia a rentabilidade dos capitais próprios face a resultados. Na presente investigação é referido quando o indicador é mencionado pelas entidades relatantes.

Tabela 13: Desempenho dos resultados anuais de serviços municipalizados

	Serviços Municipalizados	Nº de Registos		Resul. Liq. Exer. Valores Médios	Rent. Cap.Próp. Valores Médios	
1	ABRANTES	5(5)	2009 a 2005	341.400,00 €	3,634%	a
2	ALCOBAÇA	2(0)	2010 a 2009	-603.395,56 €		
3	ALMADA	6(6)	2010 a 2005	2.105.903,46 €		
4	CALDAS RAINHA	6(6)	2010 a 2005	646.934,68 €	3,250%	a
5	CASTELO BRANCO	6(6)	2010 a 2007	1.212.126,04 €	4,960%	a
6	GUARDA	8(0)	2010 a 2001	-1.063.402,71 €		
7	LEIRIA	7(6)	2010 a 2004	572.394,59 €		
8	LOURES	2(1)	2010 a 2009	-1.523.722,76 €	4,250%	a
9	MAIA	2(2)	2010 a 2009	1.173.413,58 €		
10	MIRANDELA	10(6)	2010 a 2001	24.498,61 €	-1,986%	a
11	MONTIJO	3(0)	2010 a 2008	-715.315,35 €		
12	NAZARÉ	4(0)	2009 a 2006	-582.477,45 €	-5,058%	a
13	OEIRAS	4(4)	2009 a 2006	15.191.927,00 €	12,800%	a
14	PENICHE	6(6)	2010 a 2005	658.078,86 €		
15	SINTRA	2(2)	2009 a 2008	66.243,59 €	0,065%	a
16	TOMAR	3(0)	2010 a 2008	-212.336,90 €		
17	TORRES VEDRAS	3(3)	2010 a 2008	327.251,26 €		
18	VIANA DO CASTELO	8(4)	2010 a 2003	321.682,29 €		
19	UISEU	2(2)	2010 a 2009	161.437,11 €		
	SECTOR	89(59)	Média	888.125,09 €	2,77%	

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que os serviços municipalizados têm, em valores médios, capacidade em gerar resultados positivos na sua actividade económica anual, apresentando 13 organizações valores médios positivos e 6 organizações de valores médios negativos ou com maior dificuldade em realizar proveitos ou diminuir custos. A omissão da organização designada Oeiras no cálculo dos valores médios implicaria uma média do sector de 230.479,03€ apresentando-se, então, 7 organizações acima dessa média.

A presente investigação, apresentando valores médios de resultado líquido do exercício de 230.479,03€ (com a omissão da entidade Oeiras) para esta amostra de 19 serviços municipalizados, permite inferir da boa capacidade de gerar resultados destas organizações e dos 89 exercícios económicos analisados 59 (ou 66,29%) revelaram resultados positivos.

Tabela 14: Desempenho dos resultados anuais de empresas municipais

	Empresas Municipais	Nº de Registos		Res.Liq.Exer Valores Médios		Rent Cap.Próp. Valores Médios
1	beja EEM	8(5)	2010 a 2003	132.275,97 €	a	1,67%
2	braga EM	12(8)	2010 a 1999	906.780,26 €	a	1,72%
3	cantanhede EEM	9(2)	2010 a 2003	- 233.261,92 €		
4	coimbra EEM	8(7)	2010 a 2003	584.763,81 €	a	1,41%
5	covilha EEM	5(0)	2010 a 2006	- 1.379.892,35 €	a	-9,14%
6	faro EM	5(0)	2009 a 2005	- 723.237,30 €		
7	gaia EEM	9(9)	2009 a 2000	580.135,66 €	a	6,37%
8	guim viz EIM	5(1)	2009 a 2005	- 985.177,20 €	a	-15,97%
9	portimao EEM	8(5)	2010 a 2003	- 64.909,35 €	a	-0,39%
10	porto EEM	5(5)	2010 a 2006	673.949,87 €		
11	santarem EM	4(3)	2010 a 2007	266.163,26 €	a	0,34%
12	tavira EM	6(5)	2010 a 2005	26.189,57 €		
13	reg aveiro PPP	2(2)	2010 a 2009	684.063,21 €	a	6,90%
14	reg ribatejo EIM	2(2)	2010 a 2009	192.009,65 €		
	SECTOR	88(54)	Média	115.027,52 €		2,16%

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que as empresas municipais e intermunicipais têm, em valores médios, capacidade em gerar resultados positivos na sua actividade económica anual, apresentando 9 organizações valores médios positivos e 5 organizações de valores médios negativos ou com maior dificuldade em realizar proveitos ou diminuir custos.

A presente investigação, apresentando valores médios de resultado líquido do exercício de 115.027,52€ para esta amostra de 14 empresas municipais, permite inferir da boa capacidade de gerar resultados destas organizações e dos 88 exercícios económicos analisados 54 (ou 61,4%) revelaram resultados positivos.

Tabela 15: Desempenho dos resultados anuais de empresas concessionárias

	Empresas Concessionárias	Nº de Registos	Res.Liq.Exer Valores Médios		Rent Cap.Próp. Valores Médios
1	alcanena CONCESSAO	3(2)	2009 a 2007 - 45.750,33 €	a	-9,63%
2	alenquer CONCESSAO	2(1)	2009 a 2008 11.743,50 €		
3	azambuja CONCESSAO	2(0)	2010 a 2009 - 120.029,00 €	a	295,20%
4	batalha CONCESSAO	3(0)	2009 a 2007 - 298.537,67 €	a	211,70%
5	cascais CONCESSAO	6(2)	2010 a 2005 519.667,85 €		5,20%
6	fafe CONCESSAO	2(2)	2010 a 2009 106.401,00 €		
7	feira CONCESSAO	2(0)	2010 a 2009 - 402.693,50 €		
8	figueira CONCESSAO	4(0)	2009 a 2006 - 803.823,50 €	a	-0,44%
9	matosinhos CONCESSAO	2(2)	2010 a 2009 916.123,50 €		
10	planalto CONCESSAO	3(1)	2009 a 2007 - 314.700,33 €	a	-20,87%
11	setubal CONCESSAO	5(4)	2008 a 2004 205.389,00 €		
12	stirso trofa CONCESSAO	2(0)	2010 a 2009 - 322.625,00 €		
13	trancoso CONCESSAO	3(3)	2009 a 2007 69.268,33 €	a	8,06%
14	vconde CONCESSAO	2(2)	2010 a 2010 435.361,50 €		
	SECTOR	41(20)	Média 9.977,12 €		47,49%

(Produção Própria)

a) Dados da Entidade

Os dados apresentados na presente investigação permitem inferir que as empresas concessionárias têm, em valores médios, capacidade em gerar resultados positivos na sua actividade económica anual, apresentando 7 organizações valores médios positivos e 7 organizações de valores médios negativos ou com maior dificuldade em realizar proveitos ou diminuir custos.

A presente investigação, apresentando valores médios de resultado líquido do exercício de 9.977,12€ para esta amostra de 14 empresas concessionárias, permite inferir da razoável capacidade de gerar resultados destas organizações e dos 41 exercícios económicos analisados, 20 (ou 48,8%) revelaram resultados positivos, com uma trajectória positiva (ERSAR,2010,p.53).

Recorde-se que a entidade reguladora dos serviços de água identifica por preocupações das concessões municipais as estimativas optimistas da procura e os atrasos na concretização do investimento que conduzem à acumular de défices de facturação e a processos de revisão dos contratos de concessão para reposição do equilíbrio económico e financeiro (ERSAR,2010,p.12).

VII-4) SÍNTESE DA DINÂMICA ECONÓMICA

A presente investigação, apresentando valores médios de liquidez geral de 5,79 e de solvabilidade de 6,91 para a amostra de 19 serviços municipalizados, permite inferir do bom desempenho financeiro destas organizações, que também é suportado com dados elaborados a partir de Carvalho et al.(2011,p.206) ao afirmar-se que os proveitos cobrem 105% dos custos.

A presente investigação, apresentando valores médios de liquidez geral de 1,50 e de solvabilidade de 2,93 para a amostra de 14 empresas municipais, permite inferir do bom desempenho financeiro destas entidades, apesar de Carvalho et al.(2011,p.206) considerarem que nas 16 empresas municipais com maior passivo exigível em 2009, 8 serem do sector das águas.

A presente investigação, apresentando valores médios de liquidez geral de 0,88 e de solvabilidade de 0,20 para esta amostra de 14 empresas concessionárias, permite inferir das dificuldades no desempenho financeiro destas organizações, que também é suportado pela entidade reguladora ao afirmar que o subsector das concessões municipais apresenta em 2009 uma média de 37,7 % de solvabilidade mantendo a trajectória negativa (ERSAR,2010b,p.55).

De modo resumido, apresentem-se quadros síntese dos valores médios dos indicadores por sector.

Tabela 16: Síntese do desempenho económico e financeiro das organizações do sector

Modelo de Gestão (Sector)	Liquidez Geral	Solvabilidade
	Valores Médios	Valores Médios
19 serviços municipalizados	5,79	6,91
14 empresas municipais	1,50	2,93
14 empresas concessionárias	0,88	0,20

(Produção Própria)

O quadro acima permite inferir do melhor desempenho das organizações de direcção pública face às dificuldades observadas no desempenho das organizações de direcção privada.

Tabela 17: Síntese de robustez financeira e evolução económica das organizações

Modelo de Gestão (Sector)	Autonomia	Investimento	Resultado	Resultado do
	Financeira		do Exercício	Exercício
	Valores Médios	Valores Médios	Valores Médios	Exercícios Positivos
19 serviços municipalizados	55,44%	31.597.670,32€	230.479,03€ (excepto Oeiras)	66,3%
14 empresas municipais	52,92%	59.247.723,66€	115.027,52€	61,4%
14 empresas concessionárias	10,33%	25.186.850,97€	9.977,12€	48,8%

(Produção Própria)

O quadro acima permite inferir do maior empenhamento das organizações de direcção pública face ao desempenho mais contido das organizações de direcção privada, pois à maior robustez financeira e à melhor evolução económica das organizações públicas, as concessões revelam cautela na sua acção.

Em breve nota, refiram-se alguns dados dos sistemas multimunicipais do serviço de águas, obtidos com base no relatório do ano de 2009 elaborado pela entidade reguladora:

Tabela 18: Síntese da evolução económica e financeira das concessões multimunicipais

Modelo de Gestão (Sector)	Solvabilidade	Autonomia Financeira	Investimento	Resultados Líquidos
	(%)	(%)	(1.000.000 €)	(1.000.000 €)
Empresas Concessionárias Multimunicipais 2009	39,7%	13,6%	5.302 (1.000.000 €)	19 (1.000.000 €)
Empresas Concessionárias Multimunicipais 2002-2009	57,4%	19,6%	3.593 (1.000.000 €)	20 (1.000.000 €)
Valores médios	(Tendência descendente)	(Tendência descendente)	(Tendência ascendente)	(Tendência ascendente)

(Produção Própria com base em ERSAR,2010)

CAPÍTULO VIII: ANÁLISE DA DECISÃO PARA A MUDANÇA NOS MODELOS DE GESTÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS LOCAIS

Este capítulo pretende apresentar o resultado da pesquisa realizada junto de entidades municipais que promoveram a mudança de organização, por criação de nova entidade ou por transformação da entidade existente. A investigação consistiu no levantamento dos motivos invocados pelos responsáveis das organizações locais expressas nas deliberações dos órgãos do município identificando os parâmetros ou tipos de motivos de opção política/ideológica, de opção económica/financeira ou de opção gestonária/organizacional, ou de opção social/ambiental.

Sendo o principal objectivo deste trabalho a realização duma investigação que permita avaliar os motivos da mudanças nas organizações públicas locais de abastecimento de água e saneamento de água residual, este capítulo colocará a hipótese que serviu de ponto de partida para a presente investigação, apresentará a metodologia utilizada na investigação, fará a exposição duma tabela representativa dos resultados obtidos e concluirá com a análise desses resultados.

VIII-1) HIPÓTESE

Em Silva e Menezes (2005,p.86) hipóteses são as suposições tidas como respostas possíveis para o problema pesquisado, que orientarão a pesquisa na busca de evidências que sustentem essa hipótese.

Na presente investigação a hipótese inicial é abrangente o suficiente para permitir que os dados obtidos nesta investigação possam confirmar essa hipótese em todas ou algumas das vertentes que essa hipótese prevê, mas sempre norteadas pela motivação política como fonte da mudança.

Nesta investigação a hipótese convoca a aplicação de conceitos como a mudança ou a alteração do desenvolvimento organizacional; conceitos como organizações públicas locais ou o conjunto de recursos que, visando realizar um fim comum, detêm poderes de autoridade pública de âmbito local; conceitos como exigências sociais, ambientais, económicas ou políticas ou o progresso que a comunidade, a protecção de recursos naturais, a troca de bens e serviços e os cidadãos esperam dessas autoridades públicas; conceitos como razões políticas ou o exercício legítimo dos recursos e poderes públicos com vista à satisfação das necessidades e de interesses das populações.

A hipótese que serviu de ponto de partida para a presente investigação sugeria que a mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais do abastecimento de água e saneamento de água residual é devida por exigências sociais ou melhor qualidade do serviço; exigências ambientais ou melhor uso de recursos naturais; exigências económicas ou melhor uso de recursos financeiros; e por exigências políticas ou maior responsabilização da gestão, que convergem na vontade política de mudança como expressão da vontade dos cidadãos.

O presente trabalho teve por rumo a decisão política como fonte da mudança porque, para o exercício dos recursos e poderes públicos, concorrem exigências sociais, ambientais, económicas e também legais como factores que motivam e condicionam a acção dos políticos eleitos.

Entenda-se por exigências sociais as expectativas das populações na melhoria de qualidade na prestação do serviço público de águas, por exigências ambientais as expectativas das populações de preservação dos recursos naturais compatíveis com o bem-estar dos cidadãos, por exigências económicas as expectativas de progresso das populações com melhor uso de recursos financeiros, e por exigências políticas a melhor gestão e responsabilização das organizações públicas.

VIII-2) TENDÊNCIAS GERAIS DOS MODELOS DE GESTÃO

Os relatos de organizações públicas que apresentam dados sobre o tema deste trabalho permitem formular um conjunto de tendências que serviram como referência para a investigação efectuada.

A informação colhida em DGAL(2011), com dados de 2011, e em ERSAR(2010,p.146), com dados de 2009, refere-se ao tipo de organizações e data de contratos e a informação colhida em INE(2011), com dados de 2011, refere-se à localização geográfica e à população residente na área destas organizações. A informação da situação inicial das organizações deve-se a investigação própria.

a) Os modelos de gestão relatados por entidades públicas

A informação colhida em entidades públicas permite a sua apresentação em tabela.

Tabela 19: Modelos de gestão relatados por entidades públicas

	TIPO - LOCAL	DATA	NUT II	POPULAÇÃO	SIT INICIAL
1	CONCESS Alcanena	2001	Centro	13.884	CM
2	CONCESS Alenquer	2003	Lisboa	42.362	CM
3	CONCESS Azambuja	2009	Alentejo	21.776	CM
4	CONCESS Barcelos	2004	Norte	120.492	CM
5	CONCESS Batalha	1997	Centro	15.837	CM
6	CONCESS Campo Maior	2007	Alentejo	8.793	CM
7	CONCESS Carraceda	2001	Norte	6.322	CM
8	CONCESS Elvas	2007	Alentejo	23.087	CM
9	CONCESS Fafe	1996	Norte	50.650	CM
10	CONCESS Marco Canaveses	2004	Norte	53.569	CM
11	CONCESS Ourém	1996	Centro	45.887	CM
12	CONCESS Paços de Ferreira	2004	Norte	56.327	CM
13	CONCESS Paredes	2001	Norte	86.992	CM
14	CONCESS Santo Tirso/Trofa	1998	Norte	110.280	CM
15	CONCESS Trancoso	1997	Centro	9.954	CM
16	CONCESS Vila do Conde	2008	Norte	79.390	CM
17	CONCESS Cascais	2000	Lisboa	205.117	SM
18	CONCESS Feira	1999	Norte	139.393	SM
19	CONCESS Figueira da Foz	1999	Centro	62.124	SM
20	CONCESS Gondomar	2001	Norte	168.205	SM
21	CONCESS Mafra	2007	Lisboa	76.749	SM
22	CONCESS Matosinhos	2007	Norte	174.931	SM
23	CONCESS Setubal	1997	Lisboa	120.791	SM
24	CONCESS Valongo	2000	Norte	93.753	SM
25	CONCESS InterM Planalto	1997	Centro	72.364	CM
1	EM - TAVIRA	2005	Algarve	26.571	CM
2	EM - BRAGA	1999	Norte	181.819	SM
3	EM - COVILHÃ	2006	Centro	51.770	SM
4	EM - FARO	2005	Algarve	63.967	SM
5	EM - SANTARÉM	2008	Centro	62.162	SM
6	EM - SÃO JOÃO MADEIRA	2007	Norte	21.685	SM
7	EM - VIEIRA MINHO	1999	Norte	12.858	SM
8	EEM - CANTANHEDE	2002	Centro	36.574	CM
9	EEM - PENAFIEL	2006	Norte	72.258	CM
10	EEM - BEJA	2002	Alentejo	35.730	SM
11	EEM - COIMBRA	2003	Centro	143.052	SM
12	EEM - ESPOSENDE	2005	Norte	34.361	SM
13	EEM - PORTIMÃO	2001	Algarve	55.818	SM
14	EEM - PORTO	2006	Norte	237.559	SM
15	EEM - VILA NOVA GAIA	2001	Norte	302.092	SM
16	EEM - VILA REAL	2003	Norte	52.219	SM
17	EIM - Ag Ribatejo-CIM Lezíria Tejo	2007	Alentejo	112.608	CM
18	EIM - VIMAG - Guimarães/Vizela	2002	Norte	181.816	SM
DGAL,2011; ERSAR,2010b,p.146			INE,2011		

A tabela contempla 25 organizações com gestão concessionada (ERSAR,2010b,p.146) em que 23 abrangem um concelho, uma organização é de Santo Tirso e o novo concelho da Trofa, e outra é a concessão intermunicipal de 5 concelhos do Centro. As 18 organizações de gestão delegada (DGAL,2011) conjugam 7 empresas municipais, 9 entidades empresariais municipais e 2 entidades intermunicipais, de Guimarães e o novo concelho de Vizela e de 6 concelhos da Lezíria do Tejo.

O Decreto-Lei 194/2009 prevê por modelos de gestão: i) a gestão directa; ii) a gestão delegada; iii) a gestão em parceria; iv) a gestão concessionada ¹⁷⁹(DR,2009,p.5420). O regulador, no relato do ano de 2009, revela que, no sector do abastecimento de água em “baixa” da parte continental de Portugal, 213 concelhos seguem a gestão directa, 24 concelhos a gestão delegada, 9 concelhos a gestão em parceria e 32 concelhos a gestão concessionada, estando atendida pelos novos modelos de gestão quase 19% da população continental (ERSAR,2010a,p.50). No sector do saneamento de água residual em “baixa” da parte continental de Portugal, 224 concelhos seguem a gestão directa, 25 concelhos a gestão delegada, 9 concelhos a gestão em parceria e 20 concelhos as concessões, sendo 35% a população continental servida pelos novos modelos de gestão (ERSAR,2010a,p.55).

Tabela 20: Distribuição territorial e populacional por modelos de gestão

Modelos de Gestão	Concelhos em "baixa" por modelo de gestão				População em "baixa" por modelo de gestão			
	AGUA	%	SANEAM	%	AGUA	%	SANEAM	%
CONCESSÃO	32	11,51%	20	7,19%	2347	23,88%	1486	15,12%
DELEGAÇÃO	24	8,63%	25	8,99%	1658	16,87%	1695	17,25%
PARCERIA	9	3,24%	9	3,24%	278	2,83%	278	2,83%
SUB-TOTAL	65	23,38%	54	19,42%	4283	43,58%	3459	35,20%
DIRECTA SM	24	8,63%	22	7,91%	2257	22,96%	2246	22,86%
SUB-TOTAL	89	32,01%	76	27,34%	6540	66,54%	5705	58,06%
DIRECTA CM	189	67,99%	202	72,66%	3288	33,46%	4121	41,94%
	278		278		9828		9826	

Produção Própria baseado em (ERSAR,2010a,p.50,p.55)

Unidade: Milhares de Habitantes

b) Os novos modelos de gestão: delegada e concessionada

Dado o tema deste trabalho, importa referenciar, com dados de entidades públicas, a mudança de modelos de gestão delegada e concessionada a partir da situação inicial das organizações.

Gráfico 1: Os novos modelos de gestão por situação inicial das organizações



¹⁷⁹ Artigo 7º nº 1 do Decreto-Lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

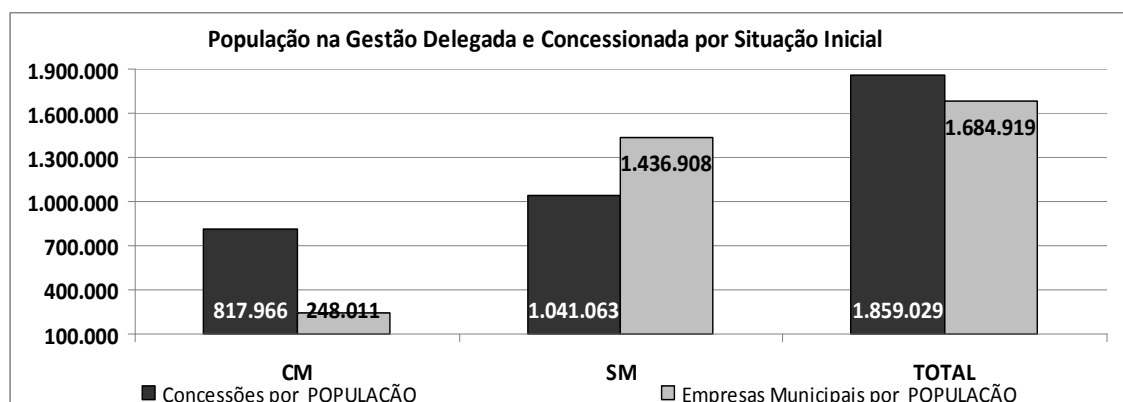
A informação produzida pela entidades públicas (DGAL,2011; ERSAR,2010b,p.146) permite inferir como válida a tendência que na gestão concessionada 68% das organizações iniciais eram câmaras municipais e que na gestão delegada 78% das organizações iniciais eram serviços municipalizados, o que permite inferir a tendência que os órgãos municipais, cuja estrutura interna não contemple a autonomia de serviços municipalizados, valorizam a melhoria do serviço através da gestão concessionada e que os órgãos municipais, cuja estrutura interna inclui serviços municipalizados, procuram outras possibilidade de gestão através do modelo de gestão delegada.

A importância desta informação confirma por válida a tendência de identificar a concessão tendo origem em câmara municipal e a empresas municipal tendo origem em serviço municipalizado.

c) Outros dados dos novos modelos de gestão

A informação produzida pelas entidades públicas consagra outros dados com relevo para o presente estudo, em especial a população objecto destes processos de mudança, podendo-se inferir da dimensão dos sistemas de abastecimento de água e saneamento de água residual que seja necessária para a necessidade do bem essencial e do bem-estar dessa população.

Gráfico 2: A população nos novos modelos de gestão pela situação inicial das organizações



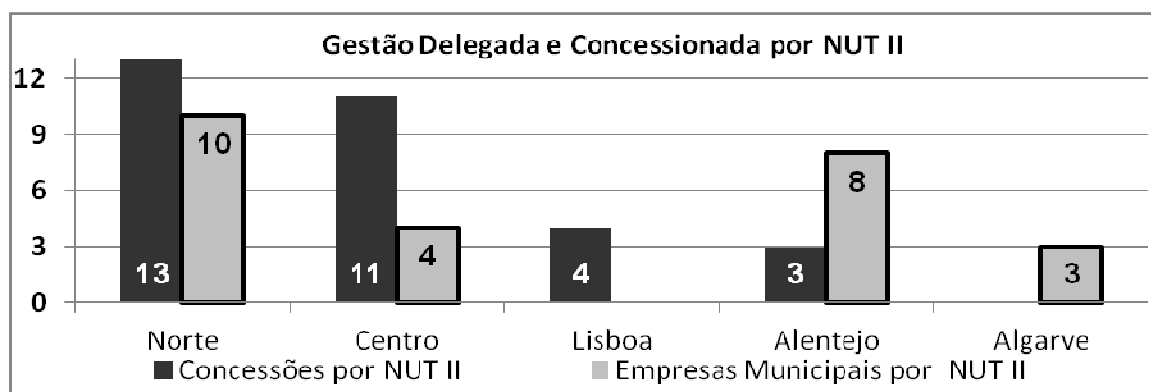
A informação produzida por entidades públicas (DGAL,2011; ERSAR,2010b,p.146; INE,2011) permite inferir que a população abrangida pelo modelo de gestão concessionada é mais numerosa que a população abrangida pela gestão delegada. Na gestão concessionada e considerando a situação inicial das organizações, a população e, em consequência, a dimensão de sistemas são semelhantes conforme a mudança tenha origem em câmaras municipais ou em serviços municipalizados.

Contudo esta informação de entidades públicas, permite inferir por válida e notória a tendência da transformação do serviço municipalizado em empresa municipal, considerando a população e a dimensão de sistemas do modelo de gestão delegada face à situação inicial das organizações.

A importância da distribuição territorial dos novos modelos de gestão está na identidade territorial que o município possa ter e na identificação de modelos de gestão face a experiências vizinhos. A distribuição pela unidade territorial estatística NUT II, que divide Portugal continental em 5 regiões, permite uma leitura geral da informação. Recorde-se que a região Norte contempla 86 concelhos, a região Centro contempla 100 concelhos, a região Lisboa contempla 18 concelhos, a região Alentejo contempla 58 concelhos e o Algarve inclui 16 concelhos (DR,2002b,p.7102-7103).

Refira-se o número de concessões e empresas municipais já se encontra corrigido das situações intermunicipais e só considera o número de concelhos por unidade territorial estatística .

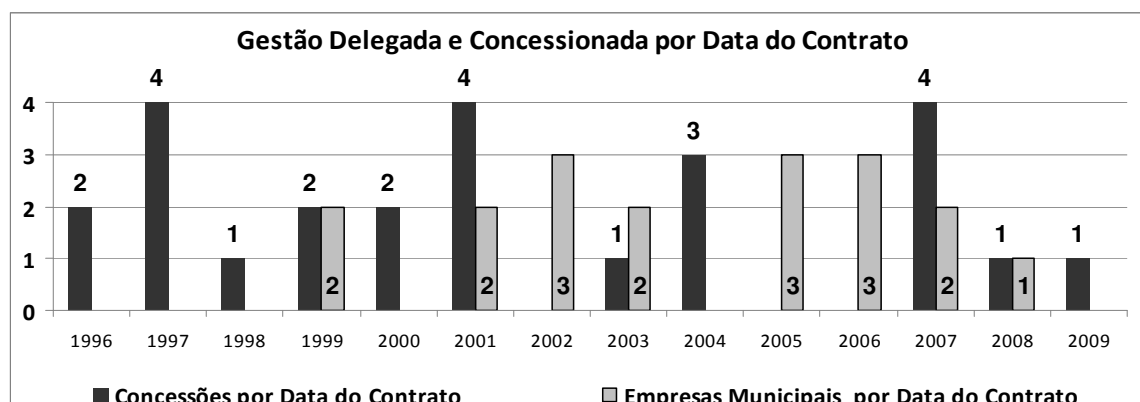
Gráfico 3: A distribuição territorial dos novos modelos de gestão



A informação produzida por entidades públicas (DGAL,2011; ERSAR,2010b,p.146; INE,2011) permite inferir uma tendência na região Norte na concretização de novos modelos de gestão com igualdade nas soluções de concessão ou delegação. Na região Centro pode-se inferir a prevalência da gestão concessionada devido aos 5 concelhos da Intermunicipal do Planalto e na região Alentejo pode-se inferir a prevalência na gestão delegada devido a 6 concelhos da Intermunicipal da Lezíria do Tejo.

A importância da distribuição temporal dos novos modelos de gestão está condicionada pelas datas de publicação dos diplomas legais que consagram o regime da gestão concessionada, o Decreto-Lei 379/93 de 5 de Novembro de 1993, alterado pelo Decreto-Lei 194/2009, e o regime da gestão delegada, a Lei 58/98 de 18 de Agosto de 1998, alterada pela Lei 53-F/2006.

Gráfico 4: A distribuição temporal dos novos modelos de gestão pela data de contrato



A informação produzida por entidades públicas (DGAL,2011; ERSAR,2010b,p.146) permite inferir uma tendência de evolução constante para a concretização de novos modelos de gestão com uma pequena quebra no número de concessões contratualizadas em 2005 e 2006. Esta informação não permite inferir a correspondência entre o número de contratos de modelos de gestão concessionada e delegada com os ciclos dos quadros comunitários de apoio ou programas de co-financiamento.

VIII-3) ANÁLISE DAS DELIBERAÇÕES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS QUE CRIEM EMPRESAS MUNICIPAIS OU CONCESSIONEM OS SERVIÇOS DAS ÁGUAS

As actas das deliberações dos órgãos da autárquica local municipal são os documentos que expõem os motivos, enquanto elementos da vontade dos eleitos, e os fundamentos, enquanto bases legais e teóricas, das decisões daqueles órgãos. A decisão de delegar ou concessionar a atribuição do planeamento, a gestão de equipamentos e a realização de investimento ¹⁸⁰(DR,1999,p.6306) envolve uma tomada de posição sobre uma responsabilidade dos órgãos do município que se pode definir por estratégica, pois envolve quer a constituição duma empresa, quer a cedência do usufruto do património municipal, os elementos característicos dos modelos de gestão delegada e da gestão concessionada ¹⁸¹(DR,2009,p.5420).

¹⁸⁰ Artigo 26º nº 1 alíneas a) e b) da Lei 159/99 de 14 de Setembro

¹⁸¹ Artigo 7º nº 1 alíneas c) e d) do Decreto-Lei 194/2009 de 20 de Agosto

Os dados dos motivos invocados nas deliberações dos órgãos municipais, expostos na tabela obtida na presente investigação e agrupados em 3 tipos de decisão, referem 19 organizações, das quais 11 são empresas municipais e entidades empresariais municipais e intermunicipal, 7 são concessões municipais e 1 é parceria público-pública, num universo identificado de 18 empresas municipais e entidades empresariais municipais e intermunicipais (DGAL,2011) e de 25 concessões municipais e intermunicipais (ERSAR,2010b,p.146). Em Agosto de 2011 não está completada a concessão em Leiria e Oliveira de Azeméis e que a parceria público-pública da Região de Aveiro, referida por dois Municípios, pela sua especificação não consta no relato dos organismos DGAL e ERSAR.

VIII-4) ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em Silva e Menezes (2005,p.35) a análise de resultados consiste na interpretação dos dados organizados de forma a comparar esses dados para confirmar as hipóteses da pesquisa.

A diversidade das entidades que foram objecto desta investigação permite inferir que a transformação dos modelos de gestão das organizações públicas locais não é limitada nem pela caracterização dos municípios, pois são apresentados dados de concelhos capitais de distrito e dados de concelhos com menor população, nem pela localização, pois são apresentados dados com boa dispersão territorial, apesar da evidente apresentação de concelhos do litoral do País, nem pela dispersão temporal, pois são apresentados dados de organizações que iniciaram a sua actividade em 1999 e outras cujo processo de contratualização que ainda não se concretizou, nem é limitada pelas concepções ideológicas, pois é bem alargado o espectro partidário dos eleitos locais que tomaram parte e que aprovaram as deliberações de mudança do modelo de gestão, nem é limitada pelos tipos de organizações que deram origem à mudança dos modelos de gestão nem pelos tipos de organizações que resultaram dessa mudança.

Tabela 21: Deliberações de órgãos municipais

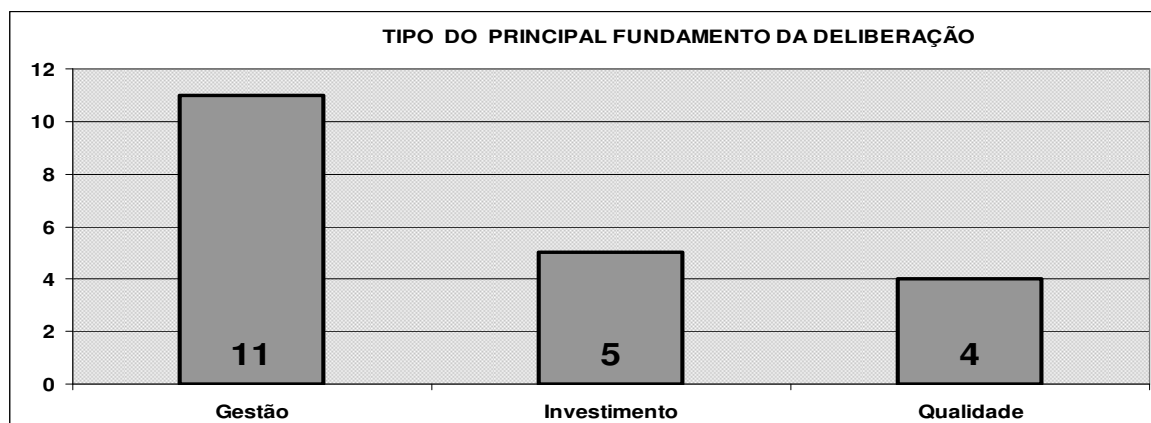
	ENTIDADE	MUDANÇA	DATA	DOCUMENTO	RESUMO DA DELIBERAÇÃO	TIPO	Bibliografia
1	Azabuja (concessão)	CM => Concess	2006	Deliberação CM 31-7-2006 OPOSIÇÃO contra	CONCESS: qualidade de vida dos municípios e necessidade de investimento CM gestão por regras da AP e CONCESS defesa do interesse público	Qualidade	CM Azambuja (2006,p.4)
2	BRAGA (EM)	SM => EM	1999	Relatório de 2002	EM: melhor servir os habitantes do concelho	Qualidade	Agere (2003,p.7)
3	CANTANHEDE (EM)	CM => EM	2002	Deliberação CM 19-2-2002 OPOSIÇÃO contra	EM: forma de gestão pública visa dar aos municípios um novo modelo de prossecução do interesse público municipal/local e uma gestão mais eficiente e eficaz das actividades	Gestão	CM Cantanhede (2001,p.1)
4	Cascais (concessão)	SM => Concess	1999	Deliberação CM 3-3-1999 OPOSIÇÃO a favor	SMAS: Falta modelo empresarial com gestão como serviço da AP e dificuldade no desempenho do serviço CONCESS: liberta meios financeiros para investimento	Gestão	CM Cascais (1999)
5	COIMBRA (EM)	SM => EM	2002	Deliberação CM 22-7-2002 OPOSIÇÃO contra	EM: Aumento produtividade e eficácia para melhoria e actualização dos tempos e funcionalidade para o serviço Investimento por acesso Fundos Comunitários	Gestão	CM Coimbra (2002,p.28)
6	COVILHA (EM)	SM => EM	2005	Deliberação CM 13-12-2005 OPOSIÇÃO contra	EM: Alteração da estrutura com profissionalização e Resposta com grau de exigência mais elevado	Gestão	CM Covilhã (2005,p.3)
7	FARO (EM)	SM => EM	2005	Relatório 2005 (CM 07-6-2005) OPOSIÇÃO abstenção	EM: Regras de gestão adaptadas às exigências dos Municípios que reclamam informação, qualidade no atendimento e de serviço e a realização de obras	Gestão	Fagar (2003,p.3)
8	GAIA (EM)	SM => EM	1999	Relatório 2003 (CM 12-1-1999) OPOSIÇÃO a favor	EEM: Modernizar serviços, controlar obras, projectar e construir	Gestão	
9	Figueira (concessão)	CM => Concess	1999	relatório 2008	CONCESS: Melhoria das condições de vida da população	Qualidade	Aguas Figueira (2009,p.2)
10	Gondomar (Concessão)	CM => Concess	2002	Deliberação CM 16-9-2002 OPOSIÇÃO contra	CONCESS: Retorno de investimentos realizados através de rendas; Co-financiamento pela concessionária de investimentos a realizar; Melhoria da qualidade do serviço; Delegação da responsabilidade operacional em empresa de recursos técnicos e operacionais; Controlo político da estratégica do serviço público	Investimento	CM Gondomar (2002)
11	GUIMARAES (InterM)	SM => InterM	2001	Deliberação CM 6-12-2001 OPOSIÇÃO a favor	InterM: Eficiência operativa e gestão, manutenção da intervenção do Município na gestão, libertação de meios financeiros	Gestão	CM Guimarães (2001,p.4)
12	Oliveira de Azemeis (Concessão)	CM => Concess	2010	Deliberação CM 21-12-2010 OPOSIÇÃO contra	Concess: Promoção da qualidade de vida e bem-estar da população; Prossecução dos investimentos para garantia da sustentabilidade ambiental municipal	Qualidade	CM Oliv. Azemeis (2010,p.13)
13	PORTIMÃO (EM)	SM => EM	2000	Deliberação CM 21-11-2000 OPOSIÇÃO a favor	SMAS: legislação burocrática que impede pronta intervenção com prestação de serviço de menor rapidez e eficiência EM: gestão mais eficaz, melhor qualidade, maior rentabilidade, com personalidade e capacidade jurídica	Gestão	CM Portimão (2000,p.511)
14	PORTO (EM)	SM => EM	2006	Deliberação CM 30-5-2006 OPOSIÇÃO a favor	EM: Concentração de meios e Gestão mais profissional e empresarial	Gestão	CM Porto (2006,p.1629)
15	Reg Aveiro (Aveiro) P P Publica	SM => PPpublic	2009	Delib CM Aveiro (15-6 / 30-7-2009) OPOSIÇÃO contra	PPP: Solidariedade entre municípios; Resolver problemas de gerações CM Aveiro(2009,p.2) PPP: Decisão consensual, Manter água em entidade pública CM Aveiro(2009a,p.10)	Gestão	CM Aveiro (2009,p.2,p.10)
16	Reg Aveiro (Ilhavo) P P Publica	CM => PPpublic	2009	Delib CM Ilhavo (15-6-2009) OPOSIÇÃO contra	PP Publica: Garantia investimento expansão, renovação e acesso fundos comunitários	Investimento	CM Ilhavo (2009,p.5)
17	SANTAREM (EM)	SM => EM	2007	Deliberação CM 16-4-2007 OPOSIÇÃO contra	EM: prosseguir com obras de água e saneamento	Investimento	CM Santarem (2007,p.87)
18	TAVIRA (EM)	CM => EM	2002	Deliberação CM 11-9-2002 OPOSIÇÃO contra	EM: Sectores de serviços ambientais são matéria da especialização empresarial, com equipamento e pessoal adequados e Gestão flexível e autónoma, com custos e objectivos próprios	Gestão	CM Tavira (2002)
19	Vila do Conde (Concessão)	CM => Concess	2005	Deliberação CM 7-6-2005 OPOSIÇÃO contra	CONCESS: Investimentos necessários para cumprimento da taxas de cobertura, Acesso a fundos comunitários	Investimento	CM Vila Conde (2007,p.79)
20	Leiria (concessão)	SM => Concess	2011	Deliberação CM 16-6-2011 OPOSIÇÃO contra	CONCESS: Dificuldades financeiras do Município que prejudicam o aproveitamento de fundos comunitários para investir no aumento da cobertura de saneamento; SMAS: sem carácter de modelo empresarial e gestão sujeita às regras da AP	Investimento	CM Leiria (2011,p.3)

a) As decisões políticas na mudança dos modelos de gestão

Da presente investigação é seguro puder inferir que os motivos dos membros dos órgãos executivos dos municípios para a tomada de decisão no sentido da mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais têm por fundamentação as concepções ideológicas, entendidas como a compreensão pessoal do modo de prosseguir o interesse público, que esses membros incorporam no exercício das funções públicas nessas organizações, porque se pode inferir a preocupação desses eleitos com a satisfação das necessidades das populações .

Com a identificação dos principais motivos para a mudança dos modelos de gestão, a presente investigação permite inferir que, das 20 organizações objecto deste estudo, 11 consideraram a melhoria da gestão como fundamento central da deliberação que procedeu a essa mudança, 5 consideraram a necessidade de investimento e 4 consideraram a melhoria da qualidade do serviço.

Gráfico 5: Os tipos de fundamento das deliberações de órgãos municipais



A gestão pública, entendida como o processo de atribuição de recursos públicos, é a principal preocupação mencionada pelos eleitos locais, pois, nas deliberações dos órgãos municipais que procederam à mudança dos modelos de gestão, é referida a necessidade destes novos modelos, de novas formas empresariais, da busca da eficácia, modernidade e rentabilidade de meios, e a dificuldade dos modelos regidos pelas regras da Administração Pública. Esta prioridade à gestão, como forma de procurar os melhores instrumentos para a gestão dos recursos, permite inferir como válida a hipótese da decisão política dos membros dos órgãos municipais, ao promover a mudança dos modelos de gestão, tendo por base a maior liberdade na acção.

Saliente-se que também é referida, nestas deliberações de órgãos municipais composta de eleitos locais, a necessidade de realizar obra que permita o aumento da cobertura dos serviços de água e saneamento e o aproveitamento do co-financiamento comunitário para o investimento a realizar por novos modelos de gestão. Sendo este tipo de fundamento dessas deliberações representativo de 25% do total dos fundamentos considerados nesta investigação, tal permite inferir que as razões económicas (no sentido de investimento) estão presentes, não sendo porém os factores determinantes, ou mais valorizados no total desta amostra.

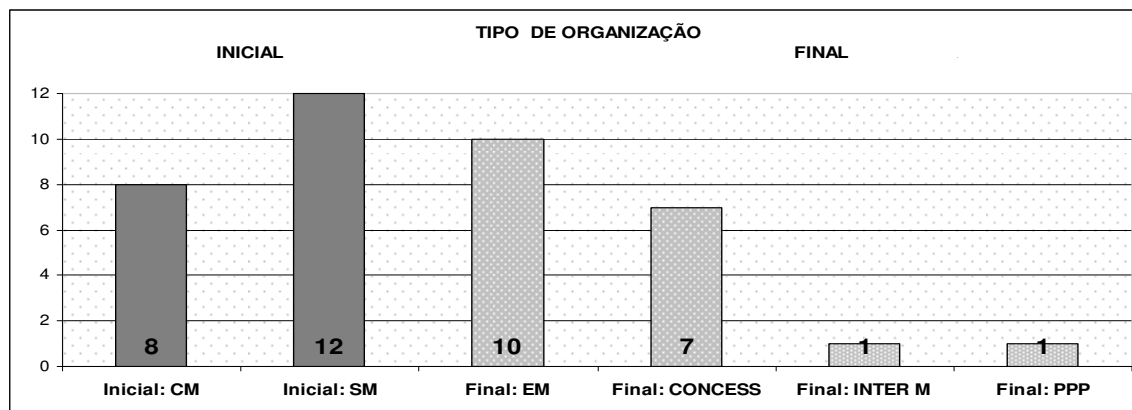
O factor da qualidade do serviço também é tido como determinante em 20% das deliberações dos órgãos municipais objecto deste estudo, sendo referida a aposta na melhoria das condições de vida das populações como base para a mudança dos modelos de gestão destas organizações.

b) Os tipos das organizações objecto da mudança dos modelos de gestão

Antes da publicação do Decreto-Lei 372/93 que permitiu a abertura ao sector privada de alguns sectores da actividade económica, a gestão dos sistemas de abastecimento de água e de saneamento de água residual era efectuada somente pelas câmaras municipais ou por serviços municipalizados (saliente-se a excepção da EPAL). Aquela norma, o Decreto-Lei 379/93 e o Decreto-Lei 90/2009 permitiram novos modelos de gestão dos sistemas de água e saneamento.

A presente investigação, com a abrangência que foi possível, teve por objecto de estudo a mudança de 20 organizações iniciais, ou organizações que iniciaram o processo de transformação dos seus modelos de gestão, em 19 organizações finais, ou organizações que resultaram desse processo.

Gráfico 6: Os tipos de organizações objecto das deliberações de órgãos municipais



A amostra considerada integra 12 organizações iniciais designadas de serviços municipalizados e 8 organizações designadas de câmara municipal, significando que, nesta amostra, os membros dos órgãos municipais valorizaram a transformação de uma estrutura dotada de algum grau de autonomia dentro da organização municipal à transformação dos próprios serviços municipais.

A amostra considerada integra 10 organizações finais designadas por empresas municipais, 7 organizações designadas como concessões, uma organização designada de intermunicipal e uma organização designada de parceria público-pública. Refira-se que a organização intermunicipal resulta da transformação dos serviços municipalizados de Guimarães em empresa intermunicipal que gere o sistema de Guimarães e Vizela e que a parceria público-pública resulta do acordo entre 2 organizações iniciais (juntamente com outras 8 não consideradas neste estudo) com o Estado, através da Águas de Portugal, para a constituição da Águas da Região de Aveiro.

Os dados apresentados nesta investigação permitem inferir que os membros de órgãos municipais valorizam os modelos de gestão que em esses órgãos possam influenciar a actividade, pois, como representantes eleitos da população, no caso das empresas municipais compete-lhes definir as orientações estratégicas ¹⁸²(DR,2006,p.8626-397) e aprovar o tarifário ¹⁸³(DR,2009,p.5423), ou seja, exercem uma directa influência na actividade estratégica e económica da empresa municipal e no caso das concessões compete-lhes ratificar a actualização anual de tarifas e aprovar o plano de investimento ¹⁸⁴(DR,2009,p.5428), ou seja, exercem uma influência distanciada da acção da empresa concessionária. Os resultados da amostra objecto da presente investigação permitiriam inferir que o novo modelo de gestão mais frequente seria a empresa municipal, contudo a informação reportada por entidades públicas, como antes se observou, não verifica tal hipótese, não invalidando a pertinência desta amostra.

c) Os tipos de mudança dos modelos de gestão

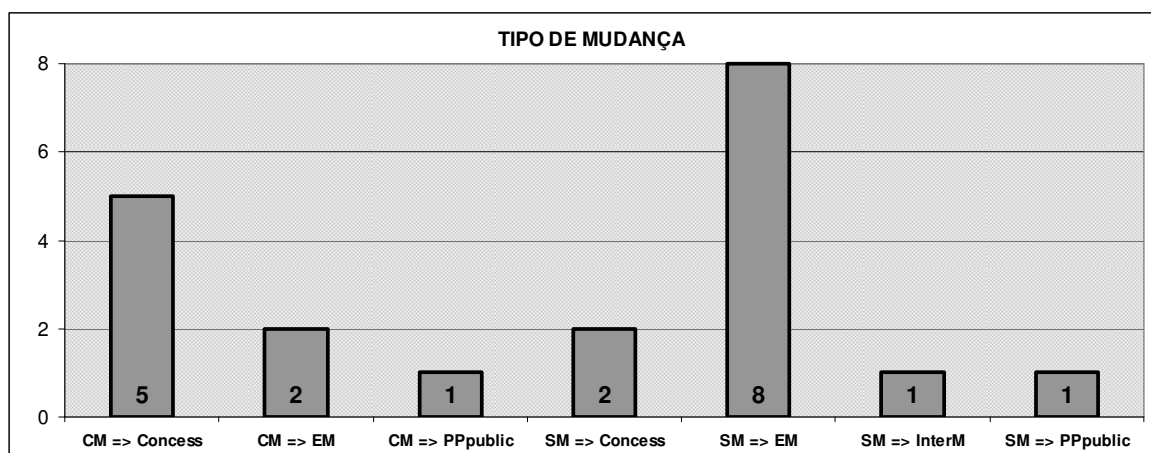
A escolha pelo modelo de gestão tem o carácter de discricionariedade (Gonçalves,2007,p.110), que será próprio do exercício das funções de eleito local pelos membros dos órgãos municipais, que, condicionado por limites legais, não deixa de ser a expressão das percepções dos membros e do modo como prosseguir o interesse público e satisfazer as necessidades das populações.

¹⁸² Artigo 16º n° 1 n° 2 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro de 2006

¹⁸³ Artigo 24º n° 1 alínea b) do Decreto-Lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

¹⁸⁴ Artigo 45º alínea a) alínea b) do Decreto-Lei 194/2009 de 20 de Agosto de 2009

Gráfico 7: Os tipos de mudança dos modelos de gestão



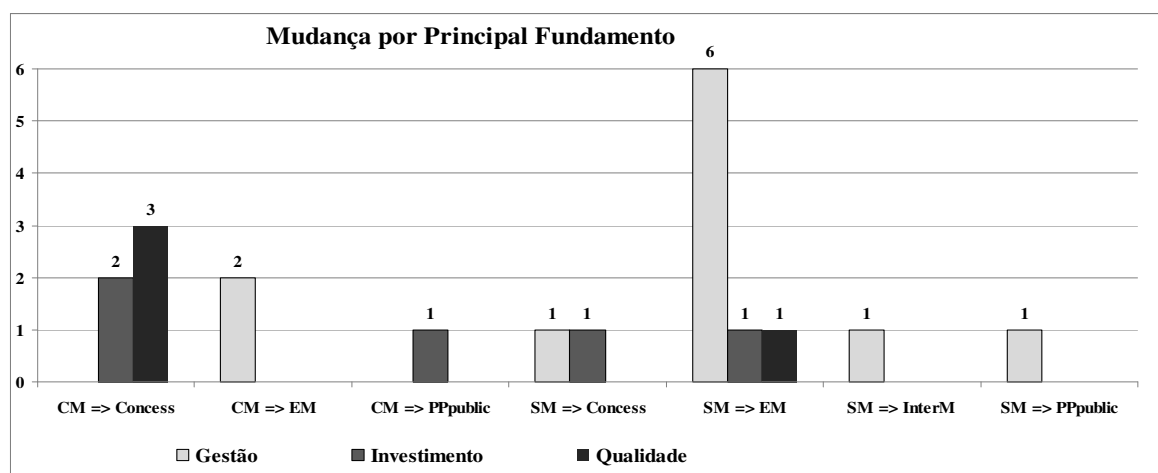
Os resultados obtidos na amostra considerada pela presente investigação mostram a mudança de 8 organizações designadas de serviços municipalizados para empresas municipais, permitem inferir a tendência que, dos 12 serviços municipalizados indicados nas organizações iniciais, 8 organizações evoluíram para empresas municipais visando as possibilidades de uma gestão não condicionada pela falta de personalidade jurídica e por regras da Administração Pública dos serviços municipalizados, tal como é referido em algumas deliberações apresentadas na tabela 19.

Os resultados também mostram a transformação de 5 organizações designadas de câmara municipal em concessões, o que permite inferir a tendência que a concessão de serviços da própria câmara municipal se deve à decisão política de investir em novas formas de satisfação das necessidades das populações e na melhoria da qualidade da prestação dos serviços das águas.

Os resultados de 2 organizações que procederam à mudança de câmara municipal para empresa municipal em Cantanhede e Santarém e os resultados de 2 organizações que procederam à mudança de serviço municipalizado para concessão municipal em Cascais e Leiria, resultam de processos de gestão, em Cantanhede e Cascais, e de investimento, em Santarém e Leiria.

A evolução de serviço municipalizado, em Guimarães, para empresa intermunicipal em Guimarães e Vizela verifica-se por motivo da implantação do novo concelho de Vizela e a evolução de câmara municipal, em Ílhavo, e de serviço municipalizado, em Aveiro, para a parceria público-pública verifica-se na empresa Águas da Região de Aveiro.

Gráfico 8: Os tipos de mudança dos modelos de gestão por principal fundamento



Os resultados obtidos na amostra considerada pela presente investigação permitem inferir a tendência que a mudança das 6 organizações designadas de serviço municipalizado para empresas municipais teve por principal fundamento a procura de outras possibilidades de gestão, sem as limitações de serviço público burocrático e das regras da administração pública, e que a mudança de 5 organizações designadas de câmara municipal em concessões tinha em vista a procura de outras possibilidade de investimento e de condições de qualidade do serviço prestado, embora outras 2 organizações designadas de câmara municipal tenham valorizado outras possibilidades de gestão pela escolha do modelo de gestão da empresa municipal.

A informação colhida nesta investigação, permite inferir a tendência que, sendo a gestão o principal motivo referido nas deliberações objecto deste estudo, esse motivo é particularmente evidente na evolução das organizações designadas de serviços municipalizados para empresa municipal, mesmo considerando o número de serviços municipalizados na amostra deste estudo.

Com esta fundamentação é possível concluir que o fundamento para a mudança do modelo de gestão directa dos serviços municipalizados para o modelo de gestão delegada de empresas municipais se baseia na decisão de procurar outras possibilidades de gestão dos serviços de abastecimento de água para consumo humano e de saneamento de água residual urbana, tendo esta procura carácter essencialmente político pois, para a evolução de possibilidades de gestão, convergem a satisfação das necessidades das populações e a realização do interesse público.

VIII-5) AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

Os resultados evidenciados pela investigação apresentada neste trabalho permitem inferir várias tendências que a informação produzida por entidades públicas permite confirmar. A importância destas tendências pode residir na confirmação da hipótese que este trabalho sugere.

a) A evolução de serviços municipalizados para empresas municipais

A investigação apresentada neste trabalho, através dos dados de produção própria e da informação produzida por entidades públicas, permite inferir como válida a tendência que identifica a evolução dos serviços municipalizados para empresas municipais, na procura de outras possibilidades de gestão das organizações através do modelo de gestão delegada, pois são várias as referências nas deliberações dos órgãos municipais à necessidade de melhorar os instrumentos de gestão postos ao dispor dos dirigentes de organizações dos serviços de águas.

Refira-se que os dados de produção própria não acentuam a tendência de evolução das organizações de câmaras municipais para organização de modelo de gestão concessionada, mas essa tendência parece evidente através da informação produzida por entidades públicas, justificando uma procura de novas soluções de modelos de gestão no atendimento à população em sistemas de abastecimento de água para consumo humano e de saneamento de águas residuais urbanas, com uma menor intervenção, por parte dos membros dos órgãos municipais, na actividade das organizações resultantes desses processos de mudança de modelos de gestão.

b) A evolução para empresas municipais por fundamento de gestão

A investigação apresentada neste trabalho, através da informação de produção própria, permite inferir como segura a tendência que identifica a evolução para empresa municipal por fundamento de gestão. Pelas várias referências em deliberações de órgãos municipais e pelos dados da população e, em consequência, da dimensão de sistemas de abastecimento de água e saneamento de água residual, referidos na informação produzida por entidades públicas, este fundamento mostra os membros de órgãos municipais a procurar outras possibilidades de gestão das organizações pela gestão delegada, na qual parece ser maior a sua intervenção nessas empresas.

c) A decisão política na evolução das organizações das águas

A investigação apresentada neste trabalho, através das tendências referidas, permite inferir como provada a identificação de razões políticas para a mudança dos modelos de gestão, pois como destaca o regulador (ERSAR,2010a,p.50,p.55) a população e, em consequência, a dimensão dos sistemas de abastecimento de água e saneamento de água residual, abrangida pelos modelos de gestão concessionada, gestão delegada e gestão em parceria e por serviços municipalizados, isto é, a população servida por organizações especializadas no sector da água é 66% da população continental portuguesa e no sector do saneamento é 58%. Tal obriga os responsáveis por estas organizações especializadas do serviço de abastecimento de água e saneamento de água residual à decisão de assumirem a procura de outras possibilidades de gestão das organizações locais.

CAPÍTULO IX: CONCLUSÕES

Em Silva e Menezes (2005,p.100) a conclusão deve apresentar a síntese interpretativa de argumentos utilizados, objectivos atingidos e hipóteses confirmadas e o balanço dos resultados obtidos.

A presente investigação teve por objectivo mostrar as razões para a mudança dos modelos de gestão de organizações públicas locais responsáveis pelo abastecimento de água e saneamento de água residual através da transformação de serviços municipalizados em empresa municipal.

IX-1) VERIFICAÇÃO DOS OBJECTIVOS DO ESTUDO

Recorde-se que a hipótese que serviu de ponto de partida para esta investigação sugeria que a mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais do abastecimento de água e saneamento de água residual é devida por exigências sociais ou melhor qualidade do serviço ou exigências ambientais ou melhor uso de recursos naturais, por exigências económicas ou melhor uso de recursos financeiros, e por exigências políticas ou maior responsabilização da gestão, que convergem na decisão política de mudança como expressão da vontade dos cidadãos.

Os dados de investigação própria e a informação produzida por entidades públicas permitem inferir um conjunto de tendências cuja avaliação e contextualização devem determinar a validade da hipótese que serviu de ponto de partida deste estudo.

A avaliação produzida considerou por válida a evolução de serviços municipalizados para empresas municipais, considerou por segura a evolução das empresas municipais por motivos de gestão, e considerou por provada a evolução das organizações por decisão política, em consequência da validade das tendências que a informação apresentada permite inferir.

Tal como acima é referido, a hipótese é suficientemente abrangente para permitir que a informação investigada possa confirmar essa hipótese nas várias vertentes previstas, mas sempre norteada pela vontade política para a mudança dos modelos de gestão, pois os fundamentos para essa mudança teriam sempre que conjugar as exigências sociais, de melhor serviço, as exigências ambientais, de protecção da natureza, as exigências económicas, de bom uso dos recursos financeiros e as exigências políticas, de responsabilização da gestão.

A importância desta investigação reside na manifestação da percepção que os membros dos órgãos municipais conjugam da satisfação das necessidades da população e da realização do interesse público através das deliberações desses órgãos, pois, pela exposição das razões políticas destes eleitos locais referidas em deliberação, assim é possível analisar os seus fundamentos.

Concluindo, a vontade política para a mudança do modelo de gestão de serviço municipalizado para empresas municipais e concessionárias parece estar suficientemente validada e provada.

IX-2) CONFRONTO DO DESEMPENHO ECONÓMICO E A VONTADE POLÍTICA

Os dados, de produção própria, apresentados neste trabalho permitem o confronto possível das organizações que simultaneamente são apresentadas na análise dos motivos invocados para a decisão que procedeu à mudança dos modelos de gestão e nos resultados económicos do desempenho das organizações resultantes desses novos modelos de gestão.

Os dados apresentados visam confrontar os motivos invocados e com os dados do desempenho económico possíveis de modo a analisar os objectivos propostos com o desempenho alcançado. A tabela apresenta, por cada organização, o principal fundamento da decisão e os valores médios dos indicadores de desempenho económico com indicação dos exercícios anuais analisados.

A tabela apresenta dados de 17 concelhos, com 10 empresas municipais e 4 empresas concessionárias. Na empresa intermunicipal de Guimarães e Vizela analisa-se o motivo invocado por Guimarães e na parceria da região de Aveiro são analisados os motivos de Aveiro e Ílhavo. Os valores médios dos indicadores de desempenho económico do sector de gestão delegada e de parceria, e do sector de gestão concessionada são os apresentados na Tabela 16 e na Tabela 17.

A tabela apresenta a gestão como principal fundamento da decisão para 8 empresas municipais: Cantanhede, Coimbra, Covilhã, Faro, Gaia, Portimão, Porto, Tavira, em Guimarães, para a empresa intermunicipal, em Aveiro para a parceria da região de Aveiro e na concessão de Cascais. A qualidade é referida para a empresa municipal de Braga e nas concessões de Azambuja e Figueira. O investimento é referido para a empresa municipal de Santarém, em Ílhavo para a parceria da região de Aveiro e na concessão de Vila do Conde.

Tabela 22: Confronto económico e político

	Empresas Municipais	TIPO DELIB	Empresas Municipais	Liquid Geral Valores Médios	Nº Reg	Activo Circulante Valores Médios	Solvab. Valores Médios	Nº Reg	Capital Próprio Valores Médios		
1	BRAGA (EM)	Qualidade	braga EM	0,54	11	2010 a 2000	5.702.737,10 €	1,06	11	2010 a 2000	43.495.379,01 €
2	CANTANHEDE (EM)	Gestão	cantanhede EEM	0,42	8	2010 a 2003	729.005,53 €	2,71	8	2010 a 2003	11.495.876,52 €
3	COIMBRA (EM)	Gestão	coimbra EEM	1,24	8	2010 a 2003	8.016.682,63 €	3,56	8	2010 a 2003	45.349.543,09 €
4	COVILHA (EM)	Gestão	covilha EEM	0,50	5	2010 a 2006	3.793.717,77 €	1,77	5	2010 a 2006	33.232.944,41 €
5	FARO (EM)	Gestão	faro EM	1,34	5	2009 a 2005	7.806.954,69 €	2,00	5	2009 a 2005	12.744.808,30 €
6	GAIA (EM)	Gestão	gaia EEM	0,97	8	2009 a 2003	33.597.795,40 €	0,48	8	2009 a 2003	67.445.051,23 €
7	GUIMARAES (E InterM)	Gestão	guim viz EIM	0,86	3	2009 a 2007	10.281.144,33 €	0,13	5	2009 a 2005	6.529.582,80 €
8	PORTIMAO (EM)	Gestão	portimao EEM	5,94	9	2010 a 2002	11.207.290,61 €	8,88	9	2010 a 2002	47.924.952,42 €
9	PORTO (EM)	Gestão	porto EEM	0,75	5	2010 a 2006	16.972.301,94 €	1,88	5	2010 a 2006	99.631.264,57 €
10	SANTAREM (EM)	Investimento	santarem EM	0,95	3	2010 a 2008	2.682.303,76 €	9,60	4	2010 a 2007	24.467.670,14 €
11	TAVIRA (EM)	Gestão	tavira EM	1,49	6	2010 a 2005	2.425.980,25 €	0,23	6	2010 a 2005	1.665.013,13 €
12	Reg Aveiro (Aveiro) PPP	Gestão	reg aveiro PPP	0,31	1	2010 a 2010	13.231.585,07 €	0,11	1	2010 a 2010	14.550.114,58 €
13	Reg Aveiro (Ilhavo) PPP	Investimento	SECTOR	1,50	82	Média	8.993.504,29 €	2,93	85	Média	30.796.062,60 €

	Empresas Municipais	TIPO DELIB	Empresas Municipais	Aut.Finan. Valores Médios	Nº Reg	Investim Valores Médios	RLE Valores Médios	Nº Reg		
1	BRAGA (EM)	Qualidade	braga EM	48,55%	11	2010 a 2000	89.629.491,57 €	906.780,26 €	12(8)	2010 a 1999
2	CANTANHEDE (EM)	Gestão	cantanhede EEM	71,11%	8	2010 a 2003	15.662.082,50 €	- 233.261,92 €	9(2)	2010 a 2003
3	COIMBRA (EM)	Gestão	coimbra EEM	54,13%	8	2010 a 2003	75.696.332,57 €	584.763,81 €	8(7)	2010 a 2003
4	COVILHA (EM)	Gestão	covilha EEM	47,54%	5	2010 a 2006	48.656.583,96 €	- 1.379.892,35 €	5(0)	2010 a 2006
5	FARO (EM)	Gestão	faro EM	48,20%	5	2009 a 2005	18.195.651,41 €	- 723.237,30 €	5(0)	2009 a 2005
6	GAIA (EM)	Gestão	gaia EEM	35,90%	10	2009 a 2000	179.132.075,43 €	580.135,66 €	9(9)	2009 a 2000
7	GUIMARAES (E InterM)	Gestão	guim viz EIM	11,48%	5	2009 a 2005	56.777.750,20 €	- 985.177,20 €	5(1)	2009 a 2005
8	PORTIMAO (EM)	Gestão	portimao EEM	77,63%	8	2010 a 2003	48.418.554,83 €	- 64.909,35 €	8(5)	2010 a 2003
9	PORTO (EM)	Gestão	porto EEM	63,94%	5	2010 a 2006	137.595.442,17 €	673.949,87 €	5(5)	2010 a 2006
10	SANTAREM (EM)	Investimento	santarem EM	89,85%	4	2010 a 2007	27.986.868,65 €	266.163,26 €	4(3)	2010 a 2007
11	TAVIRA (EM)	Gestão	tavira EM	0,17%	6	2010 a 2005	7.774.156,37 €	26.189,57 €	6(5)	2010 a 2005
12	Reg Aveiro (Aveiro) P P P	Gestão	reg aveiro PPP	10,30%	1	2010 a 2010	80.181.272,48 €	684.063,21 €	2(2)	2010 a 2009
13	Reg Aveiro (Ilhavo) P P P	Investimento	SECTOR	51,92%	86	Média	59.247.723,26 €	115.027,52 €	88(54)	Média

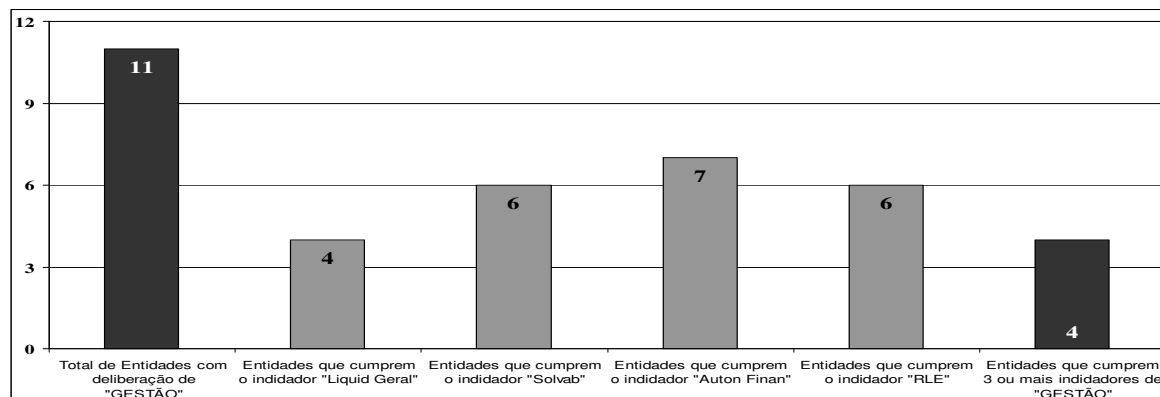
	Empresas Concessionárias	TIPO DELIB	Empresas Concessionárias	Liquid Geral Valores Médios	Nº Reg	Activo Circulante Valores Médios	Solvab. Valores Médios	Nº Reg	Capital Próprio Valores Médios		
1	Azabuja (concessão)	Qualidade	azabuja CONCESSAO	0,95	2	2010 a 2009	1.284.783,00 €	0,93	2	2010 a 2009	46.039,00 €
2	Cascais (concessão)	Gestão	cascais CONCESSAO	0,62	6	2010 a 2005	12.359.886,80 €	0,15	6	2010 a 2005	7.642.913,52 €
3	Figueira (concessão)	Qualidade	figueira CONCESSAO	0,84	5	2009 a 2005	4.203.705,67 €	0,03	5	2009 a 2005	1.950.809,67 €
4	Vila Conde (Concessão)	Investimento	vconde CONCESSAO	0,47	2	2010 a 2009	3.572.018,50 €	0,05	2	2010 a 2009	1.322.355,00 €
			SECTOR	0,88	41	Média	5.013.447,56 €	0,20	41	Média	2.642.085,71 €

Empresas Concessionárias		TIPO DELIB	Empresas Concessionárias	Aut.Finan. Valores Médios	Nº Reg	Investim Valores Médios	RLE Valores Médios	Nº Reg		
1	Azabuja (concessão)	Qualidade	azabuja CONCESSAO	1,24%	2	2010 a 2009	2.372.684,50 €	- 120.029,00 €	2(0)	2010 a 2009
2	Cascais (concessão)	Gestão	cascais CONCESSAO	13,77%	7	2010 a 2004	43.696.441,31 €	519.667,85 €	6(2)	2010 a 2005
3	Figueira (concessão)	Qualidade	figueira CONCESSAO	3,08%	5	2009 a 2005	55.829.340,00 €	- 803.823,50 €	4(0)	2009 a 2006
4	Vila Conde (Concessão)	Investimento	vconde CONCESSAO	18,80%	1	2010 a 2010	24.950.915,00 €	435.361,50 €	2(2)	2010 a 2010
SECTOR				10,33%	38	Média	25.186.850,97 €	9.977,12 €	41(20)	Média

(Produção Própria)

O fundamento de gestão é referido por 11 concelhos o que permite uma análise do desempenho económico das organizações face ao motivo invocado nas deliberações dos órgãos municipais.

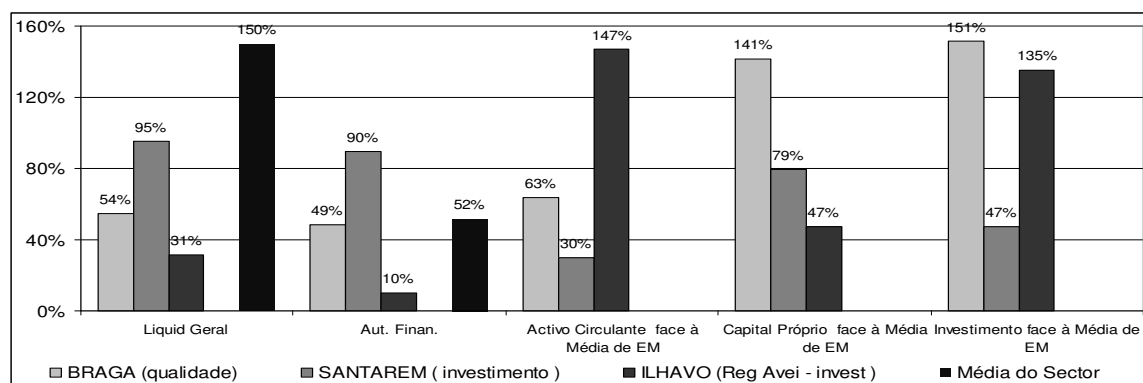
Gráfico 9: O fundamento de gestão e os resultados do desempenho das empresas municipais



Os dados permitem inferir que das 11 organizações só uma cumpre todos os indicadores de desempenho económico e somente 4 cumprem três desses indicadores. Dos 81 exercícios desta pequena amostra 47 apresentam resultados líquidos positivos. Cerca de metade das organizações obtêm, em valores médios dos seus exercícios, resultados líquidos positivos ou têm a capacidade para solver os seus compromissos através do seu capital próprio. Cerca de um terço destas organizações tem a capacidade de solver dívidas de curto prazo pelos seus activos mais líquidos.

Das outras empresas municipais, cujos municípios invocaram fundamentos de qualidade, em Braga, e de investimento, em Santarém e Ílhavo, apresentam-se os indicadores económicos e, de outros indicadores, o desvio de cada organização face à média do sector de gestão delegada.

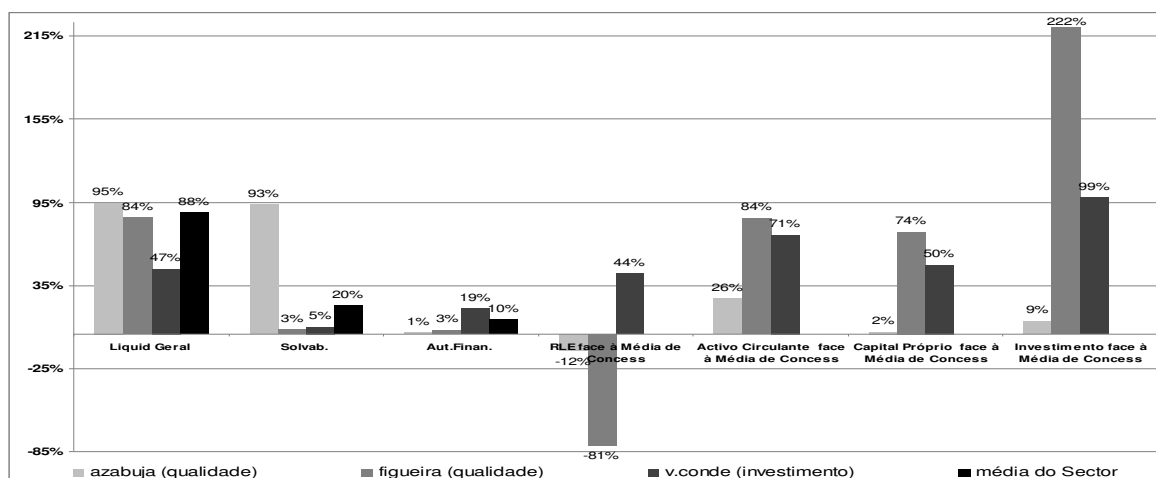
Gráfico 10: Outros fundamentos e outros resultados em outras empresas municipais



Apesar destas 3 organizações apresentarem valores médios de desempenho económicos abaixo do valor de referência nos indicadores de liquidez geral e autonomia financeira, os dados permitem inferir por verificado o motivo de investimento invocado pelos órgãos municipais de Ílhavo (uma parceria com 51% da Águas de Portugal) e por não verificado esse motivo de investimento em Santarém, face ao valor médio de investimento do sector. O motivo de qualidade invocado pelos órgãos municipais em Braga (com participação privada a 49%) verifica-se pelo investimento realizado, destacando-se o volume relevante do capital realizado.

Das outras empresas concessionadas, cujos municípios invocaram fundamentos de qualidade, em Azambuja e Figueira, e investimento, em Vila do Conde, apresentam-se indicadores económicos e, de outros indicadores, o desvio da organização face à média do sector de gestão concessionada

Gráfico 11: Outros fundamentos e outros resultados em outras empresas concessionadas



Apesar das 3 organizações e da média do sector concessionado não apresentarem desempenhos económicos compatíveis com o valor de referência desses indicadores económicos, com valores médios de resultados líquidos do exercício negativos face ao valor médio de 10.000€ no sector, destaque-se a forte aposta em investimento face à média do sector da organização da Figueira e os desempenhos muito contidos quer em Vila do Conde, mas em especial, quer na Azambuja.

Em resumo, este confronto entre os fundamentos invocados pelos órgãos municipais e os desempenhos económicos, permite inferir que se verificam bons desempenhos económicos em Coimbra, Faro, Portimão e Porto, concretizando os motivos apresentados pelos membros dos órgãos municipais. Os dados permitem inferir por verificado, face ao valor médio do sector, o motivo de investimento invocado pelos órgãos municipais de Ílhavo (uma parceria com 51% da Águas de Portugal), e o motivo de qualidade invocado pelo município de Braga (com participação privada a 49%) pelo investimento realizado. Os dados permitem inferir o desempenho contido das empresas concessionárias apesar do investimento realizado na Figueira, face ao valor médio do sector, mas apresentando resultados líquidos do exercício negativos.

IX-3) CONCLUSÕES

A gestão pública, entendida como a atribuição de prioridades aos recursos humanos, financeiros, materiais, organizacionais e de expectativas proporcionadas pela autoridade pública, deve ser julgada pelo desempenho dos representantes eleitos dos cidadãos enquanto veículos da vontade de progresso do País, instrumentos da satisfação das necessidades da população e reguladores da realização do interesse público, quer na acção política, quer no planeamento estratégico do País.

Esta avaliação é possível com a disponibilização de informação fundamentada que permita interpretar as motivações e os objectivos que justificam a tomada de decisão, pelos representantes eleitos dos cidadãos, que determinem o desenvolvimento das organizações que executam os recursos e os poderes públicos através de uma percepção de progresso para o País.

Os serviços públicos, enquanto organizações que executam os recursos e os poderes públicos, prosseguem a sua acção através de estratégias políticas e de estruturas e procedimentos determinadas por lei e esse desempenho deve merecer uma avaliação pelos cidadãos, clientes ou eleitores, em especial nas vertentes económica e da satisfação da qualidade do serviço.

As condicionantes económicas e da satisfação pela qualidade do serviço são determinantes para as organizações responsáveis pelo abastecimento de água e saneamento de água residual, dado o elevado investimento necessário para a prossecução destas actividades e dado o carácter de prestação de bens essenciais à vida que estes sectores comportam. Deste modo a avaliação económica é determinante para o desenvolvimento destas organizações, sendo também decisiva a estruturação que caracteriza estas organizações no modo de prestação dos serviços de água.

O desenvolvimento destas organizações é objecto de processos de mudança prosseguidos pelos seus responsáveis através da percepção do modo de promover a satisfação das necessidades da população e a realização do interesse público. Esses responsáveis, membros eleitos de órgãos municipais, fazem uma avaliação do desempenho dessas organizações e equacionam a necessidade de mudança evoluindo daquela percepção para uma motivação e fundamentação das suas decisões, que pode considerar a mudança dos próprios modelos de gestão das organizações.

Este trabalho teve como objecto de estudo as razões para a mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais responsáveis pelo abastecimento de água e saneamento de água residual, cuja investigação, através da verificação da hipótese com base em dados e informação analisada, permite concluir que a mudança do modelo de gestão dos serviços municipalizados para empresas municipais e concessionárias foi uma decisão política.

IX-4) CONSTRANGIMENTOS

Os constrangimentos ou dificuldades surgidas neste processo de investigação e estudo residem fundamentalmente no acesso à informação necessária para o desenvolvimento e aprofundamento quer das amostras que esta investigação apresenta, quer da informação que este estudo pretende analisar. Sendo esta informação de carácter público e de publicidade obrigatória, seria de esperar um mais fácil acesso, o que só valorizaria estas organizações.

IX-5) PISTAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURA

A presente investigação fundamentou a sua pertinência na análise aos momentos iniciais dos processos de mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais e ao desempenho económico dessas organizações com a profundidade que as amostras apresentadas permitiram.

Por pistas de investigação futura ou por linhas de descoberta do conhecimento que o autor desejaria prosseguir seria o levantamento da satisfação pela qualidade do serviço prestado pelos novos modelos de gestão, face às situações anteriores, junto duma amostra da população, o levantamento da satisfação pela qualidade das condições de trabalho oferecidas pelas novas organizações, face à situação anterior, junto duma amostra de colaboradores, e o levantamento da satisfação pela percepção política da satisfação das necessidades das populações e da realização do interesse público, face à situação anterior, junto duma amostra de eleitos locais. Esta investigação concluiria um ciclo, que este trabalho inicia, ao abordar a avaliação dos resultados destes processos de mudança dos modelos de gestão das organizações públicas locais.

BIBLIOGRAFIA

1

AGERE. 2003. *Relatório de 2002*

ÁGUAS DA FIGUEIRA. 2009. *Relatório de 2008*

ÁGUAS DE PORTUGAL. 2011. *Brochura Institucional*. [Consult. em 12-07-2011]. Acessível em: <http://www.adp.pt/files/843.pdf>

AIRES, Carlos Mineiro. 2002. *Gestão de recursos hídricos em Portugal: a necessidade da reforma do actual sistema*. Lisboa. [Consult. em 12-07-2011]. Acessível em http://grupo.us.es/ciberico/archivos_acrobat/porto2c.mineiro.pdf

ALTE, Sofia Tomé. 2007. *Nova configuração do sector empresarial do estado e empresarialização dos serviços públicos*. Almedina. Coimbra. ISBN 978-972-40-3054-8

ALVES, Jorge Fernandes. 2005. *Águas do Douro e Paiva S. A. Dez Anos 1995 - 2005*. Edição Águas do Douro e Paiva, S. A. ISBN 972-99717-0-6

ALVES, Jorge Fernandes. 2010. Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo. *Revista da Faculdade Letras do Porto*. III Série. Vol. 11. 33-61

AMARAL, Freitas. 2001. *Curso de direito administrativo*. Vol. I. Almedina. Coimbra

AMARAL, Freitas. 2001a. *Curso de direito administrativo*. Vol. II. Almedina. Coimbra

AMARAL, Freitas. 2004. *Estudo de direito público e materiais afins*. Vol. I. Livraria Almedina. Coimbra. ISBN 972-40-2166-1

AMARAL, Freitas. 2004a. *Estudo de direito público e materiais afins*. Vol. II. Livraria Almedina. Coimbra. ISBN 972-40-2166-1

AMARAL, João F.; **LOUÇÃ**, Francisco; **FONTINHAS**, Elsa; **FERREIRA**, Cândida; **CAETANO**, Gonçalo; **SANTOS**, Susana. 2007. *Introdução à macroeconomia*. Escolar Editora. Lisboa. ISBN 978-972-592-206-4

AMBRÓSIO, Amílcar. 1998. *O envolvimento dos sectores público e privado no abastecimento de água e na drenagem e tratamento de águas residuais em Portugal*. [Consult. em 22-10-2010]. Acessível em: <http://www.aprh.pt/congressoagua98/files/com/081.pdf>

APDA. 2011. *Estatutos da Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas*. [Consult. em 12-07-2011]. Acessível em: <http://www.apda.pt/site/upload/Estatutos%20-%20APDA.pdf>

APRH. 2011. *Estatutos da Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos*. [Consult. em 12-07-2011]. Acessível em: http://www.aprh.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=6&Itemid=8&lang=pt

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. 2000. *O modelo de agência como instrumento da reforma da administração*. Fórum 2000 Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária. ISCSP. Lisboa. [Consult. em 15-08-2011]. Acessível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3314/1/O%20Modelo%20de%20Ag%20c3%aancia%20como%20Instrumento%20de%20Reforma%20da%20Adminis%5b1%5d..pdf>

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. 2003. *A governação local e os novos desafios*. Fórum de Gestão e Administração Pública. Mirandela. [Consult. em 15-06-2011]. Acessível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3303/1/ArtigoMirandela.pdf>

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. 2004. *A reforma da gestão pública: do mito à realidade*. Seminário Internacional Luso –Galaico: A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso. [Consult. em 10-01-2010]. Acessível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3312/1/ConeferenciaIGAP2004.pdf>

ARAÚJO, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. 2007. *Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática*. Conferência UNED. A Coruña. [Consult. em 24-11-2009]. Acessível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>

- BAPTISTA**, Jaime Melo. 2009. *O quadro regulamentar e normativo dos serviços de água em Portugal*. In **ABAR** – Associação Brasileira de Agências de Regulação. *Regulação normalização da prestação de serviços de água e esgoto*. Vol. II. 165-203
- BARRAQUE**, Bernard. 1995. Les politiques de l'eau en Europe. *Revue française de science politique*. 45º ano. Nº 3. 420-453 [Consult. em 30-01-2011] Acessível em: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsp_0035-2950_1995_num_45_3_403539
- BAU**, João. 1998. *A indústria da água na era da globalização. Intervenção pública, privada e mista*. Comunicação. 4º Congresso da Água. [Consult. em 26-05-2011]. Acessível em: http://www.aprh.pt/congressoagua98/files/c_titul.htm
- BILHIM**, João. 2000. Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da administração. *Revista Portuguesa Administração e Políticas Públicas*. Vol I. Nº 1. 18-37 ISBN: 0874-9086
- BILHIM**, João. 2002. *Envolvente da gestão pública*. In **INA** 3º Encontro. *A reinvenção da Administração Pública. Da burocracia à gestão*. 117-123. ISBN 972-922-29-0
- BILHIM**, João. 2004. *A governação nas autarquias locais*. SPI - Sociedade portuguesa de inovação. Principia, Publicações universitários e científicas. Estoril. ISBN 972-8589-37-9
- BILHIM**, João Abreu de Faria. 2006. *Teoria organizacional, estruturas e pessoas*. 5º Ed. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa. ISBN 978-972-8726-75-1
- BORGES**, Eugénio Aníbal Rua S. L. 2009 . *A empresarialização da gestão autárquica – o caso dos SMAS do Porto*. Dissertação De Mestrado. Universidade de Aveiro
- CAETANO**, Marcello. 2003. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Almedina. Coimbra. ISBN 972-40-0908-4
- CAMPOS**, António Correia. 2004. *Avaliação de políticas, programas e serviços públicos*. In **INA**. *O Estado no Século XXI: Redefinição das suas funções*. 61-94. ISBN 972-9222-5-7

- CAMPOS**, João Mota; **CAMPOS**, João Luiz Mota. 2004. *Manual de direito comunitário*. Fundação Calouste Gulbenkian. Lisboa. ISBN 972-31-1076-8
- CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. 2000. *Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração Pública*. In **INA 2º Encontro. Moderna gestão pública, dos meios aos resultados**. 21-24. ISBN 972-922-22-3
- CANOTILHO**, José Joaquim Gomes. 2010. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do direito constitucional. *Tékhnē Revista de Estudos Politécnicos*. Vol VIII. Nº 13. 007-018. ISSN: 1645-99119
- CARAPETO**, Carlos; **FONSECA**, Fátima. 2005. *Administração Pública – modernização, qualidade e inovação*. 1ª Ed. Edições Sílabo. Lisboa. ISBN 972-819-354-5
- CARDOSO**, Rodolfo. 2008. *Construção de modelos de gestão articulados por modelos de referência de qualidade e Excelência*. Tese Doutorado Ciências . Universidade Federal Rio de Janeiro
- CARVALHO**, Elisabete Reis. 2009. Nova gestão pública: procura-se substituto. *Revista Interface Administração Pública*. Nº 158. Edição 48. Julho 2009.40-43. Março Editora
- CARVALHO**, João Batista Costa; **FERNANDES**, Maria José Silva; **CAMÕES**, Pedro Jorge; **JORGE**, Susana Margarida Faustino. 2011. *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2009*. Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas.
- CARVALHO**, Maria Teresa Geraldo. 2006. *A nova gestão pública, as reformas no sector da saúde e os profissionais de enfermagem com funções de gestão em Portugal*. Dissertação de doutoramento em Ciências Sociais. Universidade de Aveiro [Consult. em 13-12-2009]
Acessível em: <http://biblioteca.sinbad.ua.pt/Teses/2007001219>
- CARVALHO**, Pedro; **SIMÕES**, Pedro; **MARQUES**, Rui Cunha. 2010. Acessibilidade e capacidade para pagar pelos serviços de água e de esgotamento sanitário em Portugal. *Revista Engenharia Sanitária Ambiental*. Vol.15. Nº4. Out/Dez 2010. 325-336 .

- CAUPERS**, João. 2002. *Introdução à ciência da Administração Pública*. Âncora Editora
- CCDRC**. 2010. *Programas de Desenvolvimento Regional* [Consult. em 30-08-2011] Acessível em: https://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=331&Itemid=229&lang=pt
- CCE**. 1989. *Vade-mécum sobre a reforma dos fundos estruturais comunitários*. Comissão das Comunidades Europeias. Luxemburgo. ISBN 92-826-003-5
- CCE**. 2001. *Relatório anual do Fundo de Coesão 1999 - Com(2000) 822 final*. Relatório da Comissão das Comunidades Europeias. Bruxelas, 11.01.2001
- CCE**. 2003. *Livro Verde sobre serviços de interesse geral COM(2003) 270 final*. Comissão das Comunidades Europeias.. Bruxelas, 21.5.2003 [Consult. em 5-02-2011] Acessível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0270:FIN:PT:PDF>
- CCE**. 2004. *Livro Branco sobre os serviços de interesse geral. COM(2004) 374 final*. Comissão das Comunidades Europeias.. Bruxelas, 12.5.2004 [Consult. em 24-06-2011] Acessível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0374:FIN:PT:PDF>
- CdCE**. 1988. *Regulamento (CEE) 4253/1988 do Conselho*. 19.12.1988. [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988R4253:PT:HTML>
- CdE**. 2001. *European Charter on Water Resources*. Committee of Ministers. Council of Europe. Recommendation Rec (2001)14. [Consult. em 30-01-2011] Acessível em: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=231615&Site=COE>
- CE**. 1994. *Quadro comunitário de apoio (1994-1999) para o desenvolvimento e ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (objectivo nº 1) – Portugal*. Luxemburgo. Serviço das publicações oficiais das Comunidades Europeias. ISBN 92-826-7618-8
- CGD**. 2011. *O Relatório sobre o Desenvolvimento da Economia Portuguesa – 2010*. Gabinete de Estudos da Caixa Geral de Depósitos. [Consult. em 31-07-2011] Acessível em: http://www.cgd-publishing.com/relatorios/relatorio_desenv_economia_pt/pdf/Relatorio_Economia_Portuguesa.pdf

CHIAVENATO, Idalberto. 2000. *Introdução à teoria geral da administração*. 6ª Ed. Editora Campos. Rio de Janeiro. ISBN 85-352-0557-8

CM AVEIRO. 2009. *Acta da reunião de 15-6-2009 e 30-7-2009*

CM AZAMBUJA. 2006. *Acta da reunião de 31-7-2006*

CM CANTANHEDE. 2002. *Acta da reunião de 19-2-2002*

CM CASCAIS. 1999. *Acta da reunião de 3-3-1999*

CM COIMBRA. 2002. *Acta da reunião de CM 22-7-2002*

CM COVILHÃ. 2005. *Acta da reunião de CM 13-12-2005*

CM GAIA. 2004. *Relatório de 2003*

CM GONDOMAR. 2002. *Acta da reunião de 16-9-2002*

CM GUIMARÃES. 2001. *Acta da reunião de 6-12-2001*

CM ILHAVO. 2009. *Acta da reunião de 15-6-2009*

CM LEIRIA. 2011. *Acta da reunião de 16-6-2011*

CM OLIVEIRA DE AZEMÉIS. 2010. *Acta da reunião de 21-12-2010*

CM PORTIMÃO. 2000. *Acta da reunião de 21-11-2000*

CM PORTO. 2006. *Acta da reunião de 30-5-2006*

CM SANTARÉM. 2007. *Acta da reunião de 16-4-2007*

CM TAVIRA. 2002. *Acta da reunião de 11-9-2002*

CM VILA DO CONDE. 2005. *Acta da reunião de 7-6-2005*

CNFC. 2008. *Relatório Anual do Fundo de Coesão 2007*. Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional. Outubro de 2008 . [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: http://www.qca.pt/publicacoes/download/FCII_Rel_07.pdf

COLETTA, Teresinha G.; GRANDI, Márcia E. G.; FERRARI, Adriana C.; ROBLES, Ivone; ROCHA, Maria S. B. 2002. *Modelo de gestão: proposta para o SIBi/ USP*. [Consult. em 14-12-2010] Acessível em: <http://www.sibi.ufrj.br/snbu/snbu2002/oralpdf/136.a.pdf>

COMISSÃO DE GESTÃO DO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III. 2004. *QCA III : relatório final de 2003*. Comissão Gestão QCA III. Lisboa. [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: <http://www.qca.pt/publicacoes/download/RelatQCA2003.pdf>

COMISSÃO DE GESTÃO DO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III. 2007. *QCA III : relatório anual de execução 2006*. Comissão Gestão QCA III. Lisboa. [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: http://www.qca.pt/publicacoes/download/Relat_QCAIII_06.zip

COMISSÃO DE GESTÃO DO QUADRO COMUNITÁRIO DE APOIO III. 2008. *Síntese de execução financeira do QCA III em Novembro de 2007*. Comissão Gestão QCA III. Lisboa. [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: <http://www.qca.pt/publicacoes/download/BrochuraQCAIII.pdf>

COMISSÃO MINISTERIAL DE COORDENAÇÃO DO PROGRAMA (“VALORIZAÇÃO DO TERRITÓRIO”). 2011. *Relatório anual de execução do Programa operacional temático valorização do território (POVT) - 2010*. [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: <http://www.povt.qren.pt/tempfiles/20110713161153moptc.pdf>

CONSTÂNCIO, Maria José (Relatora). 2006. *Os serviços de interesse geral (parte I). Parecer de Iniciativa*. Conselho Económico e Social. [Consult. em 19-05-2011] Acessível em: <http://www.ces.pt/download/92>

- COSTA**, Armindo Fernandes; **PEREIRA**, José Manuel; **BLANCO**, Sílvia Ruíz. 2006. Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública. *Tékhnē Revista de Estudos Politécnicos*. Vol III. Nºs 5/6. 201-225. ISBN: 1645-9911
- COSTA**, Leonardo; **LOPES**, Sérgio Hora. 2004. *Serviços urbanos de água: interesse público e participação privada*. Ciência, técnica e cidadania: chaves para a gestão sustentável da água, IV Congresso Ibérico gestão planificação da água. Tortosa. Catalunha. 8-12 Dezembro 2004 [Consult. em 17-05-2011] Acessível em: www-en.us.es/ciberico/archivos_word/107b.doc
- COWIE**, Harry; **PINDER**, John. 1995. Integração europeia: a dimensão económica. *Revista A integração aberta: Um projecto da União Europeia e do Mercosul* [Consult. em 30-08-2011] Acessível em: http://www.ieei.pt/files/Integracao_europeia.pdf
- DAR**. 1997. *Proposta de lei nº 111/VII. Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais*. 31 de Maio de 1997. II Série A. Número 47/VII/2
- DAR**. 2006. *Proposta de lei nº 91/XI. Aprova o regime jurídico do sector empresarial local*. 16 de Setembro de 2006. II Série A. Número 1/X/2
- DESRIEUX**, Claudine. 2006. Le rôle de l'autorité publique dans la gestion des services publics locaux: Une approche par la théorie des contrats incomplets. *Revue économique*. Vol. 57. Nº 3. Maio 2006. 529-540
- DG**. 1940. *Decreto-Lei nº 31:095. Aprova o Código Administrativo*. 31 de Dezembro de 1940. I Série. Número 303. 1638-1740
- DG**. 1966. *Decreto-Lei nº 47 344. Aprova o Código Civil*. 25 de Novembro de 1966. I Série. Número 274. 1886-2086
- DGAL**. 2011. *Lista dos serviços municipalizados (actualiz. 2011/02/14)*. [Consult. em 30-07-2011] Acessível em: http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=Anejos%2bSM%2binternet%2bact%2b14_2_2011.pdf

- DGAL.** 2011a. *Lista das empresas municipais e intermunicipais (actualiz. 2011/02/14).* [Consult. em 30-07-2011] Acessível em: <http://www.portalautarquico.pt/PortalAutarquico/ResourceLink.aspx?ResourceName=EM%2bEEM%2bEIM%2bEEIM.pdf>
- DGDR.** 2000. *QCA : Quadro Comunitário de Apoio III : Portugal 2000-2006.* Lisboa. ISBN 972-9352-46-1
- DGDR.** 2000a. *QCA : Plano operacional do ambiente 2000-2006.* [Consult. em 15-05-2011] Acessível em: <http://www.qca.pt/pos/download/2000/poa.pdf>
- DGDR.** 2000b. *Relatório de execução final do programa operacional do ambiente – QCA II.* [Consult. em 31-8-2011] Acessível em: http://www.qca.pt/n_qca/pdf/poa.pdf
- DGDR.** 2001. *Programa operacional regional do centro 2000-2006 Quadro comunitário apoio III.* [Consult. em 14-05-2011] Acessível em: <http://www.qca.pt/publicacoes/download/centro.pdf>
- DGDR.** Correia, Pedro Bettencourt (Coord.). 2007. *Estudo de avaliação do Fundo de coesão em Portugal (1993 a 2006) Volume II – Relatório Final.* Outubro 2007
- DGDR.** Figueiredo, António Manual (Coord.). 2006. *Actualização da avaliação intercalar - Sumário executivo e conclusões - Quadro Comunitário de Apoio III.* Comissão de Gestão do QCA III / Observatório do QCA III. Abril de 2006 . ISBN 978-972-9352-84-3
- DIAS,** José Eduardo Figueiredo; **OLIVEIRA,** Fernanda Paula. 2008. *Noções fundamentais de direito administrativo.* Edições Almedina. Coimbra. ISBN: 978-972-40-2668-8
- DIRECÇÃO GERAL DA POLÍTICA REGIONAL.** 2008. *Resultados e perspectivas - Programas regionais - Resultados (1989-93)* [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/country/overmap/p/ifs3_pt.htm#programmes
- DPP.** 2000. *Portugal no Final da década de 90 – Documento preparatório do PDR.* Ministério do Planeamento. Lisboa. Fevereiro de 2000

- DR.** 1977. *Lei nº 79/77 – Atribuições das autarquias locais e competências dos órgãos.* I Série. Número 247. 25 de Outubro de 1977. 2564-2578
- DR.** 1978. *Declaração Universal dos Direitos do Homem de 10 de Dezembro de 1948.* I Série. Número 57. 9 de Março de 1978. 489-493
- DR.** 1984. *Decreto-Lei nº 100/84 – Atribuições das autarquias locais e competências dos órgãos.* I Série. Número 75. 29 de Março de 1984. 1042-1059
- DR.** 1991. *Lei nº 18/91 – Alteração das atribuições das autarquias locais e competências dos órgãos.* I Série A. Número 133. 12 de Junho de 1991. 3118-3121
- DR.** 1993. *Lei nº 58/93.* I Série A. Número 183. 6 de Agosto de 1993. 4211-4212
- DR.** 1993a. *Decreto-Lei nº 372/93.* I Série A. Número 254. 29 de Outubro de 1993. 6105-6106
- DR.** 1993b. *Decreto-Lei nº 379/93.* I Série A. Número 259. 11 de Novembro de 1993. 6214-6218
- DR.** 1994. *Decreto-Lei nº 81/94.* I Série A. 10 de Março de 1994. 1208-1214
- DR.** 1997. *Lei nº 88-A/97 – Acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas.* I Série. Número 170. 25 de Junho de 1997. 3788-(2)
- DR.** 1998. *Lei nº 58/98 – Lei das empresas municipais, intermunicipais e regionais.* I Série. Número 189. 18 de Agosto de 1998. 4048-4053
- DR.** 1999. *Lei nº 159/99 – Quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.* I Série. Número 215. 14 de Setembro de 1999. 6301-6307
- DR.** 1999a. *Lei nº 169/99 – Quadro de competências e regime jurídico de funcionamento de órgãos dos municípios e das freguesias.* I Série. Número 219. 18 de Setembro de 1999. 6436-6457
- DR.** 1999b. *Decreto-Lei nº 558/99 – Sector empresarial do Estado e das empresas públicas.* I Série. Número 292. 17 de Dezembro de 1999. 9012-9019

- DR.** 2000. *Decreto-Lei nº 191/2000*. I Série A. Número 188. 16 de Agosto de 2000. 4016-4020
- DR.** 2002. *Lei nº 5-A/2002*. I Série A. Número 9. 11 de Janeiro de 2002. 288(2) - 288(32)
- DR.** 2002a. *Decreto-Lei nº 112/2002*. I Série A. Número 90. 17 de Abril de 2002. 3724-3817
- DR.** 2002b. *Decreto-Lei nº 244/2002*. I Série A. Número 255. 5 de Novembro de 2002. 7101-7103
- DR.** 2004. *Decreto-Lei nº 53/2004 - Código da insolvência e da recuperação de empresas*. I Série. Número 66. 18 de Março de 2004. 1402-1465
- DR.** 2005. *Lei Constitucional nº 1/2005 - Sétima revisão constitucional*. I Série. Número 155. 12 de Agosto de 2005. 4642-4686
- DR.** 2005a. *Lei nº 58/2005 - Lei da Água*. I Série. Número 249. 29 de Dezembro de 2005. 7280-7310
- DR.** 2006. *Lei nº 53-F/2006 Regime jurídico do sector empresarial local*. I Série. Número 249. 29 de Dezembro de 2006. 8626-(395) - 8626-(402)
- DR.** 2006a. *Decreto-Lei nº 207/2006 – Lei orgânica do MAOTDR*. I Série. Número 208. 27 de Outubro de 2006. 7473-7483
- DR.** 2006b. *Resolução do Conselho de Ministros nº 25/2006*. I Série-B. Número 50. 10 de Março de 2006. 1784-1789
- DR.** 2007. *Despacho nº 2339/2007 do Ministro MAOTDR – Aprovação do Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais para o período de 2007-2013*. II Série. Número 32. 14 de Fevereiro de 2007. 3922-3964
- DR.** 2007a. *Resolução do Conselho de Ministros nº 86/2007 – Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013*. I Série. Número 126. 3 de Julho de 2007. 4182-4283
- DR.** 2007b. *Lei nº 58/2007 - Aprova o Programa nacional da política de ordenamento do território*. I Série. Número 170. 4 de Setembro de 2007. 6126-6181

- DR.** 2008. *Decreto-Lei nº 18/2008 - Código dos Contratos Públicos*. I Série. Número 20. 29 de Janeiro de 2008. 753-852
- DR.** 2008a. *Lei nº 12/2008 Republica Lei 23/96*. I Série. Número 40. 26 de Fevereiro de 2008. 1256-1259
- DR.** 2009. *Decreto-Lei nº 194/2009*. I Série. Número 161. 20 de Agosto de 2009. 5418-5435
- DR.** 2009a. *Decreto-Lei nº 90/2009*. I Série. Número 70. 9 de Abril de 2009. 2188-2190
- DR.** 2009b. *Decreto-Lei nº 195/2009 – Republica Decreto-Lei 379/93 de 5 de Novembro*. I Série. Número 161. 20 de Agosto de 2009. 5444-5447
- DR.** 2009c. *Decreto-lei nº 305/2009*. I Série. Número 206. 23 de Outubro de 2006. 7950-7953
- DR.** 2011. *Decreto-Lei nº 86-A/2011 – Lei orgânica do XIX Governo Constitucional*. I Série. Número 132. 12 de Julho de 2011. 3996(2)-3996(8)
- ERSAR.** 2010. *Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal (2009)*. Sumário executivo. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos 2010. ISSN: 1647-9238
- ERSAR.** 2010a. *Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal (2009)*. Vol. 1. Caracterização geral do sector. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos 2010. ISSN: 1647-9238
- ERSAR.** 2010b. *Relatório anual do sector de águas e resíduos em Portugal (2009)*. Vol. 2. Caracterização económica e financeira do sector. Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos 2010. ISSN: 1647-9238
- EVANGELISTA, Raquel Lobão.** 2010. Sustentabilidade: Um possível caminho para o sucesso empresarial? *Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão*. Jan/Jun 2010. 85-96. ISSN 1645-4464
- FAGAR.** 2006. *Relatório de 2005*

- FERREIRA**, Manuel P.; **SANTOS**, João C.; **SERRA**, Fernando R. 2008. *Ser empreendedor – Pensar, criar e moldar a nova empresa*. Edições Sílabo. Lisboa ISBN: 978-972-618-505-5
- FERREIRA**, Vanda; **CASTRO**, Gabriela; **FÉLIX**, Ricardo M. 2009. *A economia portuguesa no contexto europeu: estrutura, choques e políticas*. In **BANCO DE PORTUGAL**. *A economia portuguesa no contexto da integração económica, financeira e monetária*. Lisboa. 65-154. ISBN: 978-989-8061-98-0
- FONSECA**, Fátima. 2010. O papel dos gestores da administração pública na governação em rede. *Revista Interface Administração Pública*. Nº 165. Edição 55. Setembro 2010. 15-18. Março Editora
- FREIRE**, Adriano. 1997. *Estratégia – sucesso em Portugal*. Editorial Verbo. Lisboa. ISBN 972-22-1829-8
- GAMA**, Sebastião. 2005. *Gestão das organizações*. 2ª Ed. McGraw-Hill. ISBN: 844-814-617-4
- GASPAR**, Henrique (relator). 1991. *Parecer P000541991 N° do Documento PPA19911205005400*. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República. [Consult. em 08-05-2010] Acessível em: <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/87cfbda34de540ee8025661700417161?OpenDocument>
- GILES & STANSFIELD**. 1980. *The Farmer as Manager*. [Consult. em 21-07-2010] Acessível em: <http://www.ci.esapl.pt/jcms/materiais/Econ%20Gest/Gestao.PDF>
- GONÇALVES**, Pedro. 2007. *Regime jurídico das empresas municipais*. Edições Almedina. Coimbra. ISBN: 978-972-40-13319-8
- GOVERNO** de Portugal. 1993. *Comunicado do Conselho de Ministros de 2 de Setembro de 1993*. [Consult. em 28-05-2011] Acessível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC12/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/19930702.aspx>

GOVERNO de Portugal. 2009. *Comunicado do Conselho de Ministros de 5 de Junho de 2009*. [Consult. em 29-05-2011] Acessível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20090605.aspx>

GOVERNO de Portugal. 2009a. *Comunicado do Conselho de Ministros de 5 de Fevereiro de 2009*. [Consult. em 29-05-2011] Acessível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/ConselhoMinistros/ComunicadosCM/Pages/20090205.aspx>

HENRIQUES, António; **WEST**, Cristina e **PIO**, Simone. 2000. *Directiva-Quadro da Água. Um Instrumento Integrador da Política da Água da União Europeia*. 5º Congresso da Água. A Água e o desenvolvimento sustentável: Desafios para o novo século. Associação Portuguesa dos Recursos Hídricos. [Consult. em 1-11-2010] Acessível em: <http://dqa.inag.pt/dqa2002/pdf/0110.pdf>

HESPANHA, António Manuel. 2004. *História Económica de Portugal 1700-1992 Vol. I – Século XIX*. [Consult. em 29-05-2011] Acessível em: www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/amh_MA_3903.pdf

IFDR. 2009. *Relatório final de execução - Quadro comunitário de apoio III - Portugal 2000 - 2006*. POA – Programa Operacional do Ambiente

IFDR. 2009a. *Execução financeira do Fundo de Coesão II – Ponto de situação reportado a 31 de Dezembro de 2008*. [Consult. em 30-8-2011] Acessível em: http://www.qca.pt/publicacoes/download/ExecFC_Dez2008.pdf

IFDR. 2011. *Anterior Regulamento – 1986 a 1988*. [Consult. em 30-8-2011] Acessível em: <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=25&cttextoid=246>

IFDR. 2011a. *QCA II - 1994/1999 - Eixo 3 -Promover a qualidade de vida e a coesão social*. [Consult. em 30-8-2011] Acessível em: http://www.qca.pt/n_qca/ant_eixo3.asp

IFDR. 2011b. *Fundo de Coesão - projectos aprovados no período 1993-1999*. [Consult. em 30-8-2011] Acessível em: <http://www.qca.pt/coesao/docs/Aprov93-99.pdf>

- IFDR.** 2011c. *Fundo de Coesão II - aprovações no período 2000-2006*. [Consult. em 30-8-2011] Acessível em: <http://www.qca.pt/coesao/docs/Aprov2000-2006.pdf>
- INAG.** 2002. *Plano nacional da água*. Capítulo II. N° 11. A economia da água [Consult. em 5-6-2011]. Acessível em: http://www.inag.pt/inag2004/port/a_intervencao/planeamento/pna/pdf_pna_v1/v1_c2_t11.pdf
- INE.** 2011. *População residente (N°) por Local de residência e Sexo; Decenal. INE, Censos - séries históricas*. [Consult. em 21-9-2011] Acessível em: http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0005889&selTab=tab0
- JOCE.** 1988. *Regulamento (CEE) 2052/1988 do Conselho*. 15.07.1988. 9-20
- JOCE.** 1988a. *Regulamento (CEE) 4258/1988 do Conselho*. 31.12.1988. 15-20
- JOCE.** 1994. *Regulamento (CE) 1164/94 do Conselho*. 25.5.1994. 1-22
- JOCE.** 1999. *Regulamento (CE) 1260/1999 do Conselho*. 26.6.1999. 1-42
- JOCE.** 1999a. *Regulamento (CE) 1783/1999 do Parlamento Europeu e Conselho*. 13.8.1999. 1-4
- JOCE.** 2000. *Directiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho*. 23.10.2000. 1-72
- JOCE.** 2000a. *Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia*. 2000/C 364/01. 22.12.2000. 1-22
- JOUE.** 2006. *Directiva 2006/111/CE da Comissão*. 17.11.2006. 17-25
- JOUE.** 2006a. *Regulamento (CE) 1080/2006 do Parlamento Europeu e Conselho*. 31.7.2006. 1-11
- JOUE.** 2006b. *Regulamento (CE) 1083/2006*. 31.7.2006. 25-78
- JOUE.** 2006c. *Regulamento (CE) 1084/2006 do Conselho*. 31.7.2006. 79-81

- JOUE.** 2010. *Tratado sobre o funcionamento da União Europeia*. 2010/C 83/01. 30.03.2010. 47-199
- LACERDA,** Dimas (Relator). 1994. *Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo*. 12 de Maio de 1994. Processo 266. [Consult. em 12-06-2011] Acessível em: <http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/6dfea9341e33de08802568fc00390eac>
- LOPES,** Ernani. 2002. *Economia e produtividade na função pública*. In **INA**. 3º Encontro. *A reinvenção da Administração Pública. Da burocracia à gestão*. 13-27. ISBN 972-922-29-0
- LYNN JR,** Laurence E. 2001. *Public Management*. University of Chicago. November 15, 2001. [Consult. em 13-06-2011] Acessível em: http://harrisschool.uchicago.edu/about/publications/working-papers/pdf/wp_01_24.pdf
- MACHADO,** Maria Luísa Horta Vieira. 2002. *Nova postura da função pública face ao cidadão*. In **INA**. 3º Encontro. *A reinvenção da Administração Pública. Da burocracia à gestão*. 249-268. ISBN 972-922-29-0
- MADUREIRA,** César. 2004. *A Formação Comportamental no Contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*. Instituto Nacional de Administração. Oeiras. ISBN 972-9222-41-X
- MADUREIRA,** César. **FERRAZ,** David. 2009. *The need of a XXI century governance paradigm for public administrations – the specific case of Portugal*. IASIA annual conference. 2009. Working group 3: public sector reform: people in the public service. Public Policy and Administration. 2010. Nº 31. 35-48. ISSN 2029-2872 (online) [Consult. em 17-08-2011] Acessível em: <http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa31/35-48.pdf>
- MADUREIRA,** César. **RODRIGUES,** Miguel. 2006. *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa*. *Revista Comportamento Organizacional e Gestão*. Vol. 12. Nº 2. 153-171
- MADUREIRA,** Mário António Soares. 1990. *Introdução à gestão*. 1ª Ed. Publicações Dom Quixote/Instituto Superior Técnico. Lisboa ISBN 972-20-0823-4

- MAGALHÃES**, José Calvet. 1988. Portugal e a integração europeia. *Revista Estratégia*. N° 4. Inverno de 1987/88. [Consult. em 28-08-2011] Acessível em: http://www.ieei.pt/files/CalvetdeMagalhaes_Portugal_integracao_europeia.pdf
- MAIA**, José João. 2000. Transição epidemiológica, infra-estruturas urbanas e desenvolvimento: a Cidade do Porto. *Análise Social*. Vol. XXXV (156). 583-604
- MALDONADO**, Isabel Alexandra Neves. 2003. *O Processo de Descentralização nas Autarquias Locais e Consolidação de Contas*. Comunicação XIII jornadas hispano-lusas de gestão científica.[Consult. em 21-05-2010] Acessível em: http://www.ti.usc.es/lugo-xiii-hispano-lusas/pdf/05_CONTABILIDAD/06_neves.pdf
- MAOT**. 2000. *Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais para o período de 2000-2006*
- MAOT**. 2001. *Plano nacional da água*. [Consult. em 28-05-2011] Acessível em: http://www.inag.pt/index.php?view=article&id=9%3APlano+nacional+da+%C3%A1gua&option=com_content&Itemid=44
- MAOTDR**, 2006. Plano nacional da política do ordenamento do território - 2000-2006. Lisboa ISBN: 972-98117-2-5 [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: http://www.dgotdu.pt/pnpot/Storage/pdfs/PNPOT_PAcaoFinal.pdf
- MARQUES**, Rui Cunha; **SILVA**, Duarte. 2008. As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações. *Tékhne Revista de Estudos Politécnicos*. Vol VI. N° 10. 033-050. ISSN: 1645-9911
- MATEUS**, Augusto. 1992. A economia portuguesa A economia portuguesa depois da adesão às Comunidades Europeias: transformações e desafios . *Revista Análise Social*. Vol XXVIII. 118-119. 4°-5°. 655-671
- MEPAT**.1998. *Plano nacional de desenvolvimento económico e social - 2000-2006*. Lisboa ISBN: 972-98117-2-5

- MIGUEL**, João (Relator). 2003. *Parecer nº 77/2002 da Procuradoria-Geral da República*. Diário da República. II Série. Número 228. 2 de Outubro de 2003. 14897-14916
- MIRANDA**, Pires. 1986. Portugal perante as Comunidades Europeias. *Revista Estratégia*. Nº 1. Primavera de 1986. [Consult. em 28-08-2011] Acessível em: http://www.ieei.pt/files/Pires_de_Miranda_Portugal_perante_as_Comunidades_Europeias.pdf
- MOREIRA**, Vital e **MARQUES**, Maria Manuel Leitão. 2003. *A mão visível - mercado e regulação*. Livraria Almedina. Coimbra. ISBN 9789724019673
- MOREIRA**, Vital. 2009. Os serviços públicos tradicionais sob o impacto da União Europeia. *Revista Eletrônica de Direito Administrativo Económico (REDAE)*. Salvador. Instituto Brasileiro de Direito Público. Nº 19. Agosto/Setembro/Outubro. [Consult. em 30-05-2011] Acessível em: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-19-AGOSTO-VITAL-MOREIRA.pdf>
- MPAT**. 1989. *Plano de desenvolvimento regional*. Vol. I. Março 1989. [Consult. em 31-08-2011] Acessível em: <https://infoeuropa.euroid.pt/registo/000046778>
- NEVES**, Arminda. 2000. *O reforço das competências de Gestão na Administração Pública*. In **INA**. *2º Encontro. Moderna gestão pública, dos meios aos resultados*. 471-485. ISBN 972-922-22-3
- NEVES**, Arminda. 2002. *Gestão na Administração Pública*. 1ª Edição. Editora Pergaminho. ISBN 972-711-376-1
- NEVES**, Arminda. 2002a. *Cultura de Gestão na Administração Pública*. In **INA**. *3º Encontro. A reinvenção da Administração Pública. Da burocracia à gestão*. 167-179. ISBN 972-922-29-0
- NEVES**, Arminda. 2010. Entrevista: Governação em rede significa uma outra forma de estar e trabalhar. *Revista Interface Administração Pública*. Nº 165. Edição 55. Setembro 2010. 8-14. Março Editora
- NEVES**, Maria José L. Castanheira. 2004. *Governo e Administração Local*. Coimbra Editora
- OBSERVATÓRIO QCA III**. 2007. *Quadro de referência estratégico nacional - Portugal 2007-2013*. Setembro de 2007. ISBN 978-972-99623-3-2

- OBSERVATÓRIO QREN.** 2008. *Programa Operacional Valorização do Território*. Novembro de 2008. ISBN 978-989-96035-1-6
- OLIVEIRA,** António Cândido. 2001. Empresas municipais e intermunicipais entre o público e privado. *Revista de Administração e Políticas Públicas*. Vol II. Nº 1. 126-135. ISBN: 0874-9086
- OLIVEIRA,** Carlos Manuel Barros M B. 2008. *Memórias das águas de Alfama*. Dissertação de Mestrado. Universidade Aberta
- ONU.** 1972. *Declaration of the United Nations conference on the human*. Stockholm declaration on the human environment. [Consult. em 13-03-2011] Acessível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>
- ONU.** 1992. *Report of the United Nations conference on environment and development*. Rio declaration on environment and development. General Assembly. 12 August 1992. A/Conf.151/26 (Vol.1)
- ONU.** 1992a. *The Dublin statement on water and sustainable development*. [Consult. em 13-03-2011] Acessível em: <http://www.wmo.int/pages/prog/hwrrp/documents/english/icwedece.html>
- ONU.** 2000. *United Nations Millennium Declaration. Resolution adopted by the General Assembly*. 18 September 2000. A/RES/55/2
- ONU.** 2003. *The right to water*. General Comment No. 15 (2002). United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. 20 January 2003. E/C.12/2002/11. [Consult. em 30-01-2011] Acessível em: http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/CESCR_GC_15.pdf
- ONU.** 2010. *The human right to water and sanitation*. United Nations General Assembly. 26 July 2010. A/64/L.63/Rev.1. [Consult. em 30-01-2011] Acessível em: http://www.unesco.org/water/wwap/news/archives/UNDecWaterHR_EN.pdf
- ONU.** 2011. *The Millennium Development Goals and Water*. [Consult. em 13-07-2011] Acessível em: http://www.unesco.org/water/wwap/facts_figures/mdgs.shtml

- ORMOND**, Derry; **LÖFFLER**, Elke. 1999. A nova gerência pública. *Revista do Serviço Público*. Ano 50. Nº 2. Abr-Jun 1999. 66-88
- OTERO**, Paulo. 2001. Coordenadas jurídicas da privatização da administração pública. *Revista Studia Iuridica* 60. Colloquia 7. IV Congresso Luso-espanhol de direito administrativo. Os Caminhos da privatização da administração pública. Coimbra. 33-57. ISBN: 972-32-1044-4
- PARENTE**, Cristina. 2006. Conceitos de mudança e aprendizagem organizacional. *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*. Nº 50. 89-108
- PATO**, João. 2008. *A artificialização das águas: consequências de uma modernidade tardia em Portugal*. VI Congresso Português Sociologia. Mundos Sociais: Saberes e Práticas, Desenvolvimento Sustentável e Ambiente. 25-28. Junho 2008. Universidade Nova de Lisboa. [Consult. em 26-10-2010] Acessível em: <http://www.aps.pt/vicongresso/pdfs/680.pdf>
- PEREIRA**, Armando. 2000. A gestão e a modernização na administração pública e particularmente na administração local e regional. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol I. Nº 1. 82-95. ISBN: 0874-9086
- PEREIRA**, João Victor Inácio. 2009. Sustentabilidade: diferentes perspectivas, um objectivo comum. *Economia Global e Gestão*. Abr.2009. Vol. 14. Nº 1. 115-126. ISSN 0873-7444.
- PESTANA**, Rui (Relator). 1981. *Acórdão do Tribunal dos Conflitos*. 11 de Novembro de 1981. Processo 124. [Consult. em 12-06-2011] Acessível em: <http://www.dgsi.pt/jcon.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/ff7eea2a822f39308025713b003b59ab?OpenDocument>
- PGR**. 1993. *Parecer P000031993 Nº do Documento PPA19930401000300*. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República. Relator: Salvador Costa. [Consult. em 08-05-2010] Acessível em: <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/e5c8dab3e8fe0a9b8025661700420206?OpenDocument>

- PGR.** 2003. *Parecer 10/2003 Parecer da Procuradoria-geral da República*. Diário da República. II Série. Nº 181. 7 de Agosto de 2003. 12012-12019
- PGR.** 2009. *Parecer P000392009 Nº do Documento PPA17122009 003900*. Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-geral da República. Relator: Esteves Remédio. [Consult. em 6-01-2011] Acessível em: <http://www.dgsi.pt/pgpr.nsf/7fc0bd52c6f5cd5a802568c0003fb410/d73c5f02319b24468025764a004edbbb?OpenDocument>
- PNUD.** 2010. *Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano*. ISBN: 9780230284456 90101
- ROCHA, J. A Oliveira.** 2000. Modelos de gestão pública. *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*. Vol I. Nº 1. 6-15. ISBN: 0874-9086
- ROCHA, J. A Oliveira.** 2001. *Gestão pública e modernização administrativa*. INA - Instituto Nacional de Administração. ISBN: 972-9222-26-6
- RODRIGUES, Luís A. Carvalho.** 2000. *Gestão e reforma administrativa*. In **INA**. 2º Encontro. *Moderna gestão pública, dos meios aos resultados*. 317-335. ISBN 972-922-22-3
- RODRIGUES, Manuel Ferreira.** 2009a . *Património urbano associado ao abastecimento de água em Aveiro*. XXIX Encontro da Associação portuguesa de história económica e social. [Consult. em 22-08-2011] Acessível em: http://web.letras.up.pt/aphes29/data/12th/ManuelFerreira%20Rodrigues_TEXTO.pdf
- RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela.** 2007. *A gestão pública nos governos locais. Uma era de mudança e modernização*. XII Congreso International del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública. Santo Domingo. [Consult. em 16-01-2011] Acessível em: http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1304/1/CLAD_A%20Gest%c3%a3o%20P%c3%bablica%20nos%20Governos%20Locais_uma%20era%20de%20mudan%c3%a7a%20e%20moderniza%c3%a7%c3%a3o.pdf
- RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela.** 2009. Modelos de gestão pública: Tipologias de governação. *Revista Interface Administração Pública*. Nº 158. 48. Julho 2009. 34-38.

- RODRIGUES**, Miguel Ângelo Vilela. **ARAÚJO**, Joaquim Filipe Ferraz Esteves. 2006. A nova gestão pública na governação local: o caso do noroeste de Portugal. *Eixo Atlântico. Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal (Nova Época)*. Nº 9. Xaneiro-Xuño 2006. ISSN ed. internet 1696-6031.
- SAMUELSON**, Paul A.; **NORDHAUS**, William D. 2005. *Economia*. McGraw Hill. 18ª Ed. ISBN 84-481-4619-0
- SANTOS**, António Carlos; **GONÇALVES**, Maria Eduarda; **MARQUES**, Maria Manuel Leitão. 2004. *Direito económico*. 5ª Ed. Almedina. Coimbra.
- SANTOS**, António J. Robalo. 2008. *Gestão estratégica: conceitos, modelos e instrumentos*. Escolar Editora. Lisboa. ISBN 978-972-592-229-3
- SANTOS**, Boaventura (Dir. Científico); **GOMES**, Conceição (Coord.); **CAMPOS**, Pedro (Cônsul.). 2007. *Parcerias Públicos Privadas e Justiça, Análise comparada diferentes experiências*. Observatório Permanente Justiça Portuguesa. Centro Estudos Sociais. Faculdade Economia. Universidade de Coimbra
- SERRA**, Pedro Cunha. s/d. *Regulação das águas e dos resíduos*. [Consult. em 17-05-2010]
Acessível em: http://www.estig.ipbeja.pt/~ac_direito/RegAgua.pdf
- SERRA**, Pedro Cunha. 1999. *A regulação dos serviços de águas e resíduos*. Conferência da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos. 6 de Dezembro de 1999. In **IRAR**. 2006. *Intervenções públicas de 1999 a 2003*.
- SERRA**, Pedro Cunha. 2002. *Regulação, preços e uso sustentável da água*. [Consult. em 31-08-2011]
Acessível em: http://grupo.us.es/ciberico/archivos_acrobat/porto3cunhaserra.pdf
- SILVA**, Edna Lúcia; **MENEZES**, Estera Muszkat. 2005. *Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação*. 4ª Ed. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis

- SILVESTRE**, Hugo Marco Consciência. 2004. *A utilização do mecanismo de privatização na prestação do serviço público: dois estudos de caso portugueses no sector das águas*. Dissertação de Mestrado. Instituto Superior Ciências Sociais Políticas. Universidade Técnica Lisboa
- SIMÕES**, Jorge Abreu. 2002. *Parcerias público-privadas*. In **INA**. 3º Encontro. *A reinvenção da Administração Pública. Da burocracia à gestão*. 181-183. ISBN 972-922-29-0
- SIMÕES**, José Manuel. 1982. Aspectos do desenvolvimento das redes de saneamento básico e de electricidade em Portugal. *Finisterra Revista Portuguesa de Geografia*. Vol.XVII. Nº 34. Lisboa. 377-390 [Consult. em 15-10-2010] Acessível em: http://www.ceg.ul.pt/finisterra/numeros/1982-34/34_09.pdf
- SOARES**, Adelino M. Silva. s/d. *A gestão do ciclo da água nos aglomerados populacionais. Suas limitações*. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias [Consult. em 28-04-2011] Acessível em: <http://recil.grupolusofona.pt/handle/10437/392>
- SOARES**, Luís Miguel Pereira. 2008. *A ética na Administração Pública*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. ISBN 978-989-646-007-5
- SOUSA**, António. 1990. *Introdução à gestão: uma abordagem sistemática*. Editorial Verbo. ISBN 972-22-1302-4 120401
- SOUSA**, Marcelo Rebelo; **MATOS**, André Salgado. 2006. *Direito administrativo geral: Introdução e princípios fundamentais*. Tomo I. 2º Ed. Publicações Dom Quixote. ISBN 972-20-2672-0
- TC**. 2007. *Relatório de auditoria nº 9/2007 – 2ª Secção, Auditoria à regulação no sector das águas. Águas de abastecimento público, águas residuais urbanas e resíduos sólidos urbanos*. Processo Nº 02/06 – Audit.
- TC**. 2008. *Relatório de auditoria nº 23/2008 – 2ª Secção, Auditoria AdP – Águas de Portugal, SGPS, SA., Processo Nº 34/07 – Audit.*

- TCE.** 2010. *Comunicado de imprensa. Relatório especial: Os fundos despendidos pela UE no âmbito das acções estruturais visando o abastecimento de água para consumo doméstico estão a ser utilizados de modo a produzir os melhores resultados possíveis?* ECA/10/36 . Luxemburgo. 13 de Dezembro de 2010. [Consult. em 27-08-2011] Acessível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=ECA/10/36&format=HTML&aged=1&language=PT&guiLanguage=en>
- TEIXEIRA,** Sebastião. 2005. *Gestão das organizações*. 2ª Ed. McGraw-Hill. Madrid. ISBN 844-814-617-4
- UNESCO.** 2011. *Água*. Comissão Nacional da UNESCO Portugal. [Consult. em 17-07-2011] Acessível em: http://www.unesco.pt/cgi-bin/ciencia/temas/cie_tema.php?t=19
- VAZ,** Manuel Afonso. 2001. Formas organizativas do sector empresarial do Estado (A experiência portuguesa). *Revista Studia Iuridica* 60. Colloquia 7. IV Congresso Luso-espanhol de direito administrativo. Os Caminhos da privatização da administração pública. Coimbra. 111-114. ISBN: 972-32-1044-4
- WACKERBAUER,** Johann. 2008. *Public or Private Water Management: Experience from different European Countries*. XXIV Conference of the Danubian Countries IOP Conf. Series: Earth and Environmental Science 4 2008. IOP Publishing 012037 doi:10.1088/1755-1307/4/1/012037. [Consult. em 30-12-2010] Acessível em: <http://iopscience.iop.org/1755-1315/4/1/012037>
- WATECO & CE.** 2003. *Economia e ambiente. Metodologia de aplicação da Directiva quadro da água. Documento de orientação*. WATER ECONomics Working Group. Comissão Europeia. Edição de Instituto da Água.
- WWAP.** 2009. *The United Nations World Water Development Report 3: Water in a Changing World*. Paris: UNESCO. London: Earthscan